

Iben Ringvej Dahl

Norsk havvindpolitikk: Nytt paradigme eller *business as usual*?

En analyse av politikfeltet for norsk havvind i perioden 2012-2020

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Espen Moe

Mai 2021

Iben Ringvej Dahl

Norsk havvindpolitikk: Nytt paradigme eller *business as usual*?

En analyse av politikkfeltet for norsk havvind i
perioden 2012-2020

Masteroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Espen Moe
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Denne oppgaven har analysert politikfeltet for norsk havvind i perioden 2012-2020. Bakgrunnen var en økt politisk interesse for havvind høsten 2019, da statsforetaket Enova bevilget 2,3 milliarder til oljeselskapet Equinor for å bygge verdens største flytende havvindpark. Deretter vedtok Regjeringen sommeren 2020 å åpne to havområder samt en Havenergilovforskrift, for fornybar havenergiproduksjon, hvilket betød at en grunnleggende forutsetning for å bygge et hjemmemarked, kom på plass. Formålet har vært å (1) forklare de observerte politikendringene og (2) besvare problemstillingen om disse representerer noen substansiell endring i klima- og energipolitikken.

Til det første ble benyttet statsvitenskapelig og sosioteknisk forankret litteratur om bærekraftsomstilling, og Kingdons flerstrømstilnærming (MSA). Det ble tatt utgangspunkt i Normanns (2015, 2017) konklusjoner om at det såkalte mulighetsvinduet for et norsk hjemmemarked for havvind i 2012 ble lukket, hvorfra premisset ble utledet om at dette mulighetsvinduet etter dette er blitt åpnet.

Analysen sannsynliggjør at politikendringer som forventet har vært betinget i endringsimpulser skapt av eksterne sjokk, hovedsakelig oljeprisfallene i perioden, samt enkeltpersoners politiske agency for å utnytte disse impulsene. Industrien og Stortinget framstår i stor grad som pådrivere for endringene. Et annet hovedfunn er at forskjellen mellom de politiske ambisjonene for ulike havvindteknologier, viser at lovnadene disse energiteknologiene gir for eksisterende industri er en viktigere forklaringsfaktor enn teknologiens modenhet. Dette viser igjen at industripolitiske motiver er viktigere enn de klimapolitiske, i norsk havvindpolitikk.

Energipolitikkenes prinsipp om at utbygging av ny kraftproduksjon skal være samfunnsøkonomisk lønnsom på kort sikt ble identifisert som en foreløpig hindring for en havvindpolitikk rettet mot klimapolitiske mål. En nedrangering av dette prinsippet ble derfor operasjonalisert som kriterium for det paradigmeskifte jeg ville påvise. Denne forventningen ble det ikke funnet støtte for. Derimot utgjør særlig utviklingen av Enova og dets bevilgning et forsøk på å tilpasse paradigmet på en måte som kan gjøre at et paradigmeskifte er sannsynlig i fremtiden.

Forord

Det er mange som må takkes ved ferdigstilling av denne oppgaven. Takk til min veileder, Espen Moe, for god faglig støtte og rettleiding underveis. Tusen takk til alle informanter som har bidratt på prosjektet. Takk til venner og familie som har latt meg snakke fritt om havvind ved enhver sosial anledning i over halvannet år, til Maren og til pappa for moralsk støtte, og til for Gyrid for gjennomlesning og for ukentlige løpeturer som holdt motet oppe. En særlig takk til Kirsti, for oppmuntrende ord i tunge stunder, og for praktisk hjelp da Oslo stengte ned.

Aller mest; takk til min mor.

Jeg tar selv ansvar for eventuelle feil og mangler i denne oppgaven.

Iben Ringvej Dahl, Oslo, 31. mai 2021.

Antall ord: 33 471

Innhold

<i>1 Innledning</i>	9
1.1 Historisk kontekst og tidligere forskning.....	11
1.2 Teoretisk og analytisk utgangspunkt.....	14
1.3 Studiens design.....	15
1.3.2 Avgrensning av studieobjektet.....	16
1.3.3 Oppgavens struktur.....	16
<i>2 Tidligere forskning, teori og metode</i>	18
2.1 Tidligere forskning og konklusjoner.....	18
2.2 Analytisk rammeverk og teori.....	21
2.2.1 Et metateoretisk rammeverk for omstilling.....	21
2.2.2 Forklaringer på stabilitet og inkrementell endring.....	23
i Struktur: Lock-in og det sosiotechniske regimet.....	23
ii Prosess: Stiavhengighet og feedback.....	25
2.2.3 Policy-endring.....	26
2.2.4 Betingelse for brudd: Eksterne sjokk og fokuserende hendelser.....	27
i Det sosiotechniske landskapet.....	29
2.2.5 Policy-entreprenører og <i>agency</i>	30
2.2.6 Politisering og lock-in.....	31
i Særinteresser og maktasymmetrier.....	31
ii Lock-in.....	33
2.3 Metode.....	35
2.3.1 Data og metode.....	35
i Prosess-sporing.....	35
2.3.2 Datagenerering.....	36
i Dokumentstudie.....	36
ii Intervju.....	37
2.3.3 Avgrensninger.....	38
2.3.4 Operasjonalisering av problemstilling.....	39
2.3.5 Diskusjon av studiens kvalitet.....	41
i Reliabilitet.....	41
ii Intern validitet.....	42

iii Ekstern validitet	43
3 Politikkfeltet for norsk havvind 2012-2020	45
3.1 Havvindrelevant politikk 2012-2020	45
3.2 Nisjer og regimemotstand: Forsøk på skjerming	47
3.2.1 Siragrunnen.....	47
3.2.2 Havsul I	48
3.2.3 Skjerming fra EU: OO-Star	49
3.3 Teknoøkonomisk utvikling	50
3.4 Landskapet og eksterne sjokk	51
3.4.1 Oljeprisfallet 2014	51
3.4.2 Internt sjokk: "Vindkraftopprøret".....	52
3.4.3 Korona-pandemien og oljeprisfallet 2020	53
3.5 Agency: Dagsordensetting og policy-entreprenører	54
3.5.1 Oppmykningen begynner: Rasmus Hansson setter flytende havvind på dagsorden	54
3.5.2 Kobling av strømmene: Dok 8:182 S (2017-2018).....	55
3.5.3 Rødt og Arbeiderpartiet krever handling	57
3.6 Klimapolitisk utvikling	58
3.6.1 Klimaforliket 2012	58
3.6.2 Innføringen av el-sertifikatordningen	58
3.6.3 Sosial læring: Utviklingen av Enova	59
3.7 Endringer på den avhengige variabelen	64
3.7.1 Skjerming: Hywind Tampen.....	64
i Forholdet mellom Equinor og stat	65
3.7.2 Forskrift til Havenergiloven og åpning av områder for fornybar kraftproduksjon til havs.....	66
3.7.3 Utredning av internasjonale erfaringer med støtteordninger for havvind	69
4 Analyse	71
4.1 Hywind Tampen versus Siragrunnen og Havsul 1: Indisier for regimestabilitet	71
4.1.1 Kostnadslåsens primat og naturvernets mot-mobiliserende kraft: Havsul 1 og Siragrunnen.....	72
4.1.2 Særinteresser? Spørsmålet om å bruke petroleumsskatteregimet i caset Hywind Tampen	74
4.1.3 Flytende havvind har større verdi for konvertible deler av regimet.....	75
4.2 Betydningen av teknoøkonomisk utvikling	78
4.2.1 Politiske effekter av endringer og vekst i påvirkningskoalisjonen for havvind	78
4.3 Effekten av agency: Stortinget og konvertibel industri som overføringsbelte	80

4.3.1 Policy-entreprenør 1: Nødvendigheten av dagsordensetting og oppmykning over tid	82
4.3.2 Policy-entreprenør 2: Nødvendigheten av agency for å omsette konsensus i politikk	84
4.4 Effekten av eksterne sjokk	85
4.4.1 Negativ feedback: Vindkraftopprøret	87
4.5 Statssentrisk versus statsstrukturell: Havvindpolitikken som sosial læring	89
4.5.1 Utfordring av paradigmet: Uenighet om hva som er en havvindsatsning	90
i Stridstema 1: Politisering av kraftbehov i formuleringen av norsk havvindpolitikk	90
ii Stridstema 3: Utfordring av klimapolitikkenes verktøy som premiss for havvindpolitikken	93
iii Stridstema 2: Utfordring av energipolitikkenes kostnadslås	93
4.5.2 Havenergilovforskriften og åpningen av områder	94
4.5.3 Utviklingen av Enova og støtten til Hywind Tampen	96
i Hywind-teknologien som impuls for læring	97
ii Industrien, Equinor og ZERO som innehavere av autoritet	98
iii El-sertifikatene som impuls for læring	99
4.5.4 Andrerangs endring: Nye verktøy i havvindpolitikken	100
4.6 Havvindpolitikken 2021, quo vadis?	102
4.6.1 Energipolitikken er fortsatt førende for utformingen av norsk havvindpolitikk	102
4.6.2 Klimahensyn er en muliggjørende, men utilstrekkelig betingelse	103
4.6.1 Industripolitiske problemer har blitt mer presserende	104
5 Konklusjon og oppsummering	107
5.1 Studiens hovedkonklusjon	107
6 Litteratur	113
Vedlegg	128
Vedlegg 1: Informantliste	128
Vedlegg 2: Intervjuguide	131

Figurer:

Figur 1: Overordnede variabler i de tre perspektivene på energiomstillinger	23
Figur 2. Et dynamisk flernivåperspektiv på teknologisk omstilling	30
Figur 3: Oljeprisen 2000-2020	52
Figur 4: Sammenstilling av oppgavens funn med forventningene	111

1 Innledning

Høsten 2019 bevilget statsforetaket Enova hele 2,3 milliarder til oljeselskapet Equinor, for å bygge Norges første flytende havvindpark (Martiniussen & Andersen 2019). Parken vil bli verdens største, og skal elektrifisere petroleumsvirksomheten på oljefeltene Gullfaks og Snorre. I juni 2020 vedtok så Regjeringen å åpne to områder for søknader om konsesjon til utbygging av havvind (Olje- og energidepartementet [OED] 2020a; b). Samtidig kom den lenge påventede forskriften til Havenergiloven, som regulerer produksjon av fornybar energi til havs. I november samme år varslet olje- og energiminister Tina Bru dessuten en grundigere behandling av nye næringer som havvind, når regjeringen våren 2021 for første gang skal legge fram en samlet olje- og energimelding (Lorentzen 2020, OED 2020c).

De hyppige politiske veivalgene på havvindfeltet de to siste årene bryter med et mønster der avstandene mellom framskrittene lenge var store. I stedet har norsk havvindpolitikk lenge dreid seg om forskning og utvikling (Energi21 2014:27; 2018:54-57, Innst. 70 S (2015-2016):1, Meld. St. 25 (2015-2016):194, Normann 2015:188; 2017:83, 87). Dette til tross for at det såkalte Energirådet i 2008 anbefalte en havvindsatsning etter mål om å omstille og bygge ny industri, og å eksportere fornybar kraft (Normann 2015:186). Havvind for *energipolitiske formål* har på sin side vært hindret, i stor grad fordi norsk energipolitikk styres av et prinsipp om kostnadseffektivitet på kort sikt (Normann 2015:190, 188). I møte med annen rimelig, norsk energi er dette et krav umodne teknologier som havvind ikke kan innfri.

Enovas milliardbevilgning i 2019 innebærer en *skalering* av en fornybar energiteknologi som vi ikke har sett tidligere. Sammen med åpningen for konsesjoner tyder dette på at politikken har endret seg drastisk siden Normann (2017) konkluderte med at *mulighetsvinduet*¹ for å fremme tiltak for- og få oppmerksomhet om, norsk havvind var blitt lukket i 2012.

¹ Med et åpent *policy window* forstår Kingdon "(...)an opportunity for advocates to push their pet solutions or to push attention to their special problems" (2014:203). Mens Geels & Schots (2007:400, 406, 410) konsept

Hva kan ha åpnet dette mulighetsvinduet igjen? Er dette taktskiftet resultat av mindre politiske svingninger – business as usual – eller har selve det fortolkende rammeverket av mål og idéer som politikkskaperne legger til grunn når de utformer havvindpolitikken, *policy-paradigmet*² (Hall 1993:279), blitt endret? Hva kan i så fall være årsaken til et slikt paradigmeskifte?

Denne oppgaven analyserer utviklingen av norsk havvind som politikkfelt i perioden 2012- 2020. Hensikten er å besvare følgende problemstilling:

Representerer norsk havvindpolitikk i 2020 et nytt paradigme i norsk energi- og klimapolitikk?

Det mulighetsvinduet Normann mener ble lukket i 2012, hadde i sin tid blitt åpnet da blant andre olje- og energiministerne Odd-Roger Enoksen og Åslaug Haga, som initierte henholdsvis Energirådet og dets rapport, satte havvind på den politiske dagsorden i 2007-08 (Normann 2015:186, Lier-Hansen 2020, intervju).

Oppgavens forskningsspørsmål er todelt: For det første vil jeg vise hvordan havvindpolitikken er endret fordi de eksterne rammebetingelsene har utviklet seg. Dette har bidratt til å revitalisere motivet om havvind som industripolitikk, slik at mulighetsvinduet for havvind lot seg gjenåpne. Samtidig vil jeg undersøke om disse eksterne utviklingstrekkene har vært tilstrekkelige. Har også målene bak politikken endret seg?

Forsøket på å avdekke dette enten-eller i tråd med oppgavens tittel, altså som et paradigmeskifte versus *business as usual*, vil gjøres ved hjelp av Halls distinksjon mellom *normal policy-utforming*³ og *tredjerangs endring* i policy (1993:279-281, min oversettelse). Sistnevnte begrep, *tredjerangs endring*, innebærer at selve hierarkiet av mål som styrer politikken på et område, endres. Dette kommer da i tillegg til endringer i dosering eller valg av verktøy; *første-* og *andrerangs endring*. Til forskjell fra disse to, som begge representerer normal policy-utforming, sammenfaller *tredjerangs endring* som regel med at hele *policy-paradigmet* skiftes ut: Det fortolkende rammeverket som styrer politikken på et område, som

“window of opportunity” er utviklet med referanse til forkjempere av nisjeteknologier, setter Normann (2015:3, 5) likhetstegn mellom dette og Kingdons begrep. Også i denne oppgaven vil de to begrepene forstås som det samme. Kingdons definisjon legges til grunn.

² Paradigmebegrepet forklares grundigere i underkapittel 2.2.3.

³ *Normal policy-making* på originalspråket (Hall 1993:279).

definerer både oppfatningen av hva som er politikkenes mål, av hvilke verktøy som er egnet til å nå dem, og av karakteren på problemene politikken søker å løse. For å undersøke om norsk havvindpolitikk innebærer et skifte i policy-paradigme, og dermed tredjerangs endring, vil jeg for det andre undersøke om politikken endringen innebærer en nedrangering av energipolitikkenes kostnadseffektivitetsprinsipp.

Studiens puzzle skapes dermed av forventningene om at det er endringer i omgivelsene (eksogene faktorer) som har skapt det politiske taktskiftet, samtidig som dette taktskiftet kan tenkes å være betinget av at målene bak politikken er endret. Analysen undersøker derfor både de eksogene påvirkningsfaktorene i perioden, og selve politikken. Jeg vil benytte teoretisk litteratur om både (1) bærekraftsomstilling og (2) policy-prosessen, som hovedkomponenter. Slik ønsker jeg å kartlegge drivkreftene bak dagens politikk gjennom undersøkelsen av hvorvidt norsk havvind ved slutten av 2020 representerer et nytt paradigme.

1.1 Historisk kontekst og tidligere forskning

Begynnelsen på utviklingen av norsk havvind kan dateres til tidlig på 2000-tallet, da forventninger om et voksende europeisk marked lokket flere norske selskaper til å utforske løsninger for havvindindustrien (Hustad 2020, Lier-Hansen 2020; intervjuer, Normann 2015:180, Teigland 2020, intervju). Denne utforskningen var basert på eksisterende kompetanse og teknologi fra petroleumsindustrien. To klynger vokste fram henholdsvis rundt Bergen og i Trøndelag (Normann 2017:87). Fra 2009 ble disse tatt opp i Innovasjon Norges klyngeprogram, Arena, under navnene Arena NOW og Arena Mid-Norway. I 2005 investerte Statkraft, Shell og Lyse Energi sammen med Forskningsrådet 1,4 mill. euro i et treårig forskningsprosjekt (Energi24 2007) basert på et konsept hos selskapet Sway (Normann 2015:185). Statoil, Lyse Energi, Scatec og Rosenberg Verft investerte ytterligere 19 mill euro i 2007.

Det nasjonale oljeselskapet Statoil hadde i tillegg en egen flytende turbin – Hywind (Normann 2015:185)⁴. I 2007 mottok selskapet 7,5 mill euro fra Enova for å utvikle verdens første fullskala flytende turbin. Statoil hadde opprinnelig planer om å elektrifisere virksomheten på Troll-feltet, hvilket ville brakt det under det økonomisk gunstige

⁴ Teknologien hadde blitt utviklet hos Hydro, som ble sammenslått med Statoil, i 2007 (Normann 2015:185). Statoil byttet i 2018 navn til Equinor.

petroleumsskatteregimet. Dette ble hindret av mangelen på lovverk utenfor det regulerte havområdet som stopper 10 km fra land, som Hywind derfor ble plassert innenfor. Dermed gikk en viktig mulighet for nisjedannelse⁵ tapt (ibid.).

Idéen om et norsk hjemmemarked hadde da havnet på den politiske dagsorden to år tidligere, da selskapet Havgul i 2005 lanserte planer om å bygge en kommersiell, fullskala bunnfast havvindpark, Havsul 1, på Mørrekysten (Normann 2015:185).

På Stortinget begynte idéen om havvind å melde seg fra 2006, i en debatt om energibalanse og utnyttelsen av fornybare kilder (Lier-Hansen 2020 intervju). Året etter ble det såkalte Energirådet opprettet under daværende olje- og energiminister Odd-Roger Enoksen (Lier-Hansen 2020, intervju). Målet var å øke energisektorens verdiskapning gjennom sterkere samhandling, internasjonalisering og kompetansebygging på tvers av verdikjeden (OED 2007:2).

Opposisjonen etterspurte en nasjonal strategi for kraftproduksjon fra havvind i 2007 (Dok. 8:67 (2006-2007))⁶. Fem dager senere ble havvind omtalt i en stortingsmelding for første gang (Meld. St. 34 (2006-2007), Norges Vassdrags- og Energidirektorat [NVE] 2021). Under behandlingen ble det vedtatt å utarbeide en nasjonal strategi for havvind. Vedtaket var del av det såkalte Klimaforliket (Regjeringen 2008:5)⁷. Ifølge strategien skulle det utarbeides en Havenergilov for å regulere produksjon av fornybar energi til havs (Innst. 145 S (2007-2008). I tillegg skulle to såkalte Forskningscentre for miljøvennlig energi (heretter FME), NOWITECH og NORCOWE, opprettes for havvind (ibid.).

Raskt etter sin inntreden som olje- og energiminister i 2007 bestilte Senterpartiets Åslaug Haga en kartlegging fra Energirådet av "den nasjonale verdien av en eventuell satsning innen vindkraft offshore" (Energirådet 2008:2). 21. mai 2008 kom rapporten (ibid.).

Etterfølgeren Terje Riis-Johansen initierte arbeidet med Havenergiloven, i tråd med nevnte vedtak om en havvindstrategi (Normann 2015:187). Høsten 2009 nedsatte han en direktoratsgruppe som under NVEs ledelse skulle utpeke områder som var egnet for konsekvensutredning (NVE 2010:6). I 2009 sørget Riis-Johansen for en lisens til Havsul-prosjektet, som da hadde blitt kjøpt av konsortiet Vestavind Offshore (Normann 2015:187).

⁵ Nisjer defineres i underkapittel 2.2.2.

⁶ Da fire stortingsrepresentanter fra Venstre la fram et Dokument 8-forslag (Dok. 8:67 (2006-2007)).

⁷ *Klimaforliket* er det folkelige navnet på komitéinnstillingene (2008, 2012 til to stortingsmeldinger som Norges klimapolitikk er forankret i (Klima- og miljødepartementet udatert).

Prosjektet hadde en planlagt kapasitet på 350 MW (ibid.) og ville produsere 1-1,3 TWh kraft (Lie 2013). Planen var å koble vindmøllene til et lokalt gassprosesseringsanlegg (Lorentzen 2019). Prosjektet ville da trenge omtrent 200 mill euro i statsstøtte (Normann 2015:187).

I 2008-09 økte interessen for havvind i petroleumsindustrien etter et oljeprisfall høsten 2008 (ibid.:187-188). I april 2009 søkte prosjektselskapet Siragrunnen AS, et datterselskap av Havgul Clean Energy⁸, om konsesjon til å bygge det 200 MW bunnfaste vindkraftverket Siragrunnen utenfor Flekkefjord og Sokndal kommuner (Prosjektaktør 2020, intervju, OED 2016:1-2). Forretningsmodellen baserte seg på å bruke petroleumsskatteregimet⁹, ettersom kraften skulle føres via sentralnettet på land til oljeplattformer offshore.

Utsiktene for Havsul-prosjektet ble så svekket fordi kraftunderskuddet på Møre ble dempet da økt nedbør forbedret tilgangen på vannkraft, de påfølgende årene (Normann 2015:187). Med Ap-statsminister Jens Stoltenberg ble det også stilt større krav til kostnadseffektivitet og teknologinøytralitet, kriterier som demonstrasjonsprosjekter for havvind ikke kunne innfri. Slike søknader fikk derfor ikke støtte. I mars 2011 bidro et oljefunn i Barentshavet til å redusere den ledige kapasiteten og interessen for havvind blant leverandørindustrien innen olje og gass (heretter O&G) (s.189). Den nye Senterparti-ministeren Ola Borten Moe var også mindre villig til å satse på havvind, enn forgjengerne fra samme parti (s. 190). Regjeringens strategiorgan Energi21 definerte likevel havvind som ett av seks strategiske satsingsområder i strategien med samme navn, i 2011 (Energi21 2011:33).

Kort tid etter ble det Verdalsbaserte ScanWind nedlagt (Normann 2017:87) da selskapet GE Energy, som hadde kjøpt opp turbinproduksjonsselskapet i 2009, trakk seg ut fordi den ventede markedsveksten ikke hadde slått til (Jøntvedt 2011). Endelig ble det sommeren 2012 kjent at Enovas mandat ikke ville endres slik at det kunne støtte storskala demonstrasjonsprosjekter for havvind, som Havsul (Normann 2015:190). I desember 2012 skrinla Vestavind Offshore prosjektet (ibid.).

Havvindens manglende politiske gjennombrudd i denne perioden er blitt forklart med et samspill mellom ugunstige politiske forutsetninger, mangelen på en utholdende politisk

⁸ Hovedpersonene i Siragrunnen AS hadde deltatt i utviklingen av Havsul-prosjektet (Prosjektaktør 2020, intervju).

⁹ Unntak fra regelen om åpning av områder har ifølge Havenergiloven vært mulig for demonstrasjonsprosjekter i "særskilte tilfeller", og prosjekter direkte tilkoblet petroleumsanlegg har etter konkret vurdering kunnet gis tillatelse etter Petroleumsloven, før områdene ble åpnet og forskriften kom til (OED 2019a:3,12).

pådriver eller såkalt *policy-entreprenør*¹⁰, og at havvindløsningen var for lite utviklet da mulighetsvinduet åpnet seg (Normann 2015:190). Premisset for denne oppgaven er at endringer i én eller flere av disse faktorene etter 2012 har åpnet dette mulighetsvinduet igjen. De sentrale endringene på den avhengige variabelen er (1) Enovas bevilgning til Equinors Hywind Tampen-prosjekt og (2) vedtakene om en Havenergilovforskrift og å åpne havområder, i juni 2020.

1.1.1 Tidligere forskning på norsk havvind

Ser vi på tidligere forskning har særlig Normann (2015, 2017) bidratt til å belyse havvindens politiske skjebne fra tidlig på 2000-tallet til 2012. Sentralt i hans forklaringsmodeller figurerer begrepet om *regimer* (2015, 2017). Begrepet kaster her lys over hvordan *stivhengighet* i praksisene til relevante samfunnsgrupper (Geels 2002:1261) ofte hindrer utvikling av nye teknologier. Mer om disse to begrepene senere.¹¹ Forklaringer her til lands har også lent seg på konseptene *carbon lock-in* (Normann 2017:91) og *særinteresser* (Moe 2015:186), for å beskrive havvindens eller generelt fornybare energiteknologiers¹² så langt manglende gjennombrudd: Dagens industrielle økonomier er slik beskrevet som innelåst i fossilbaserte energisystemer, gjennom samspillet mellom teknologiske og institusjonelle prosesser – de er såkalt *ko-evolusjonære* (Unruh 2000:1). Denne stillstanden blir opprettholdt av stivhengighetens økende avkastning (ibid.).

1.2 Teoretisk og analytisk utgangspunkt

Nyvinninger har likevel lykkes fra tid til annen (f.eks. Geels 2002:1263-1270, Moe 2010:1734-1737; 2015:166-185). I tillegg til å forstå *mangelen* på endring, har flere studier av nye (energi)teknologier derfor også søkt å forklare betingelsene for den gjennom begreper som vekselvis kalles *energi-*, *lavkarbon-* eller *bærekraftsomstillinger* (Aklin & Urpelainen 2018, Cherp, Vinichenko, Jewell, Brutschin & Sovacool 2018:175).

Nasjonale energiomstillinger kan forstås som ko-evolusjonen av prosesser i (1) energistrømmer og -markeder, (2) energiteknologier og (3) energirelaterte policies (ibid.).

¹⁰ "Personer som er villige til over tid å legge ned ressurser i bytte mot fremtidige policies" (Kingdon 2014:20). Begrepet utdypes i underkapittel 2.2.5.

¹¹ *Regime-* og *stivhengighets*begrepene omtales grundigere i underkapittel 2.2.2.

¹² Med unntak av vannkraft, som utgjør omtrent 99 prosent av Norges kraftproduksjon (Statkraft udatert).

Fordi ko-evolusjonære prosesser består av mekanismene både i og mellom disse tre, må samspillet mellom alle disse prosessene tas i betraktning (ibid.).

Litteraturen om bærekraftsomstillinger trekker derfor på et lappeteppe av disipliner, som like fullt kan sammenfattes i tre perspektiver: Et (1) teknøkonomisk, (2) sosioteknisk og (3) politisk perspektiv (ibid). Feltet preges særlig av tvetydig begrepsbruk og en overlapping mellom et sosioteknisk og et politisk perspektiv.

Det er i litteraturen stor enighet om at syntetisering er mer formålstjenlig enn å begrense seg til ett perspektiv (ibid., Kern & Rogge 2018:102-103, Lockwood, Kuzemko, Mitchell & Hoggett 2017, Roberts et al 2018:309). Videre har flere forskere etterlyst grundigere undersøkelser av politikken i omstillingsprosesser. Flere studier viser derfor hvordan policy-analyse og teorier fra statsvitenskap kan kombineres med tradisjonelle perspektiver på omstilling (Aklin & Urpelainen 2018, Kern & Rogge 2018, Lockwood et. al 2017, Meadowcroft 2011, Normann 2015, Roberts et. al 2018). Særlig kan innsikter fra statsvitenskapens historiske institusjonalisme være nyttig for å utfylle sosiotekniske tilnærminger til fornybar-omstillinger (Aklin & Urpelainen 2018:43-88, Lockwood et al 2017, Roberts et al 2018:305-310). Denne tradisjonen gir begreper for å analysere institusjonelle dynamikker som sosiotekniske perspektiver tar for gitt (Lockwood et al 2017:312).

1.3 Studiens design

Jeg bygger derfor på Normanns tese om havvindens mulighetsvindu (2017) og utfyller som ham med innsikter fra den sosiotekniske tradisjonens *Multi-level perspective* (Geels 2002), som jeg vil omtale som *flernivåperspektivet*¹³. I motsetning til Normann vil jeg derfor legge vekten sterkere på begreper fra historisk institusjonalisme, for å beskrive politikkkfeltet. Dette gjelder særlig i besvarelsen av problemstillingen:

1.3.1 Begrunnelse for oppgavens tese

Teoretisk vil oppgaven besvares gjennom konseptualiseringen i *paradigmer*, i analysen av dagens politikkkfelt. Er kriteriene for et nytt paradigme oppfylt når man ser på politikktutviklingen for havvind i årene 2012 til 2021?

¹³ Omtales ofte i kortform, som MLP (f.eks. Normann 2015:4).

Fra et klimaperspektiv vil det å ikke utvinne Norges rikelige fornybare energiresurser, være absurd (Moe, Hansen & Kjær 2021:282). Norges betydelige fornybare ressurser og især havvindkraft, innebærer nemlig en betydelig mulighet til å kutte klimagassutslipp, dersom disse brukes til å elektrifisere forurensende sektorer og industri, også i utlandet (Normann 2015:186, WindEurope 2019:57).

Så langt kan det argumenteres for at energipolitikkenes prinsipp om at utbygging skal være samfunnsøkonomisk lønnsom på kort sikt, har stått i veien for slik storstilt utbygging. En endring i tråd med mitt suksesskriterium fordrer dermed at energipolitikkenes prinsipper ikke som tidligere skygger for mål om klimakutt, i norsk havvindpolitikk. Suksess fordrer derfor at havvindpolitikkenes målhierarki er endret. Endringer i målhierarki er også en betingelse for tredjerangs endring, og skiftet fra et policy-paradigme til et annet (Hall 1993:278-279).

Ved å undersøke målene for havvindpolitikken vil jeg også kunne si noe om norsk politikk for klimaomstilling. Dermed er ambisjonen å øke kunnskapen om forutsetningene for bærekraftsomstilling.

1.3.2 Avgrensning av studieobjektet

Studieobjekt er politikkfeltet for norsk havvind i perioden 2012-20. Som avhengig variabel velges norsk offentlig politikk, som omfatter policies (vedtak) og politikk (prosess).

1.3.3 Oppgavens struktur

Studien er bygd opp som følger: I kapittel 2 oppsummerer jeg hva tidligere forskning forteller om norsk havvindpolitikk. Her presenterer jeg så det teoretiske og analytiske rammeverket, før jeg redegjør for og begrunner valg av data og metode. I kapittel 3 presenterer jeg den empiriske utviklingen i politikkfeltet i perioden 2012-2020.

I kapittel 4 analyserer jeg utviklingen på feltet i henhold til forklaringskonseptene fra teorikapitlet. De ulike forsøkene på skjerming i perioden benyttes først i en within-case-analyse for å avdekke trekk ved politikken som framstår forholdsvis konstante. Ett av disse trekkene, den politiske preferansen for flytende havvind, har blitt tydeligere over tid. Dette fører meg over til del to av analysen, der den avhengige variabelen, norsk havvindpolitikk, er forklaringsfokus. Her omtaler jeg suksessivt de politiske effektene av at den politiske

maktbalansen er endret over tid, av *agency*¹⁴, og av eksterne sjokk. Analysen forsøker her å skille betydningen av aktør og struktur (f.eks. Giddens 1984:1-39, Roberts et. al 2018:305) og samtidig reflekterer at de to til en viss grad skaper hverandre (Wendt 1999:142-145).

Spørsmålet om et paradigmeskifte vil derfor også besvares gjennom å analysere hvordan aktører i og utenfor staten har påvirket mål- og middelsammensetningen i politikken. I policy-analysen i kapittel 4.5 og 4.6 undersøker jeg derfor den avhengige variabelen både som (1) policy og (2) prosess (Winter & Nielsen 2008:14) eller hva vi kan kalle politikk. Ut ifra analysen oppsummerer jeg så hvilke hypoteser som framstår som styrket eller svekket.

Som hovedkonklusjon finner studien at policy'ene kan karakteriseres som normal policy-utforming. Dermed avviser jeg forventningen om et paradigmeskifte i norsk klima- og energipolitikk. Snarere kan især utviklingen av Enova og foretakets bevilgning til Equinor beskrives som et ad hoc forsøk på å tilpasse paradigmet betingelser (Hall 1993:280) etter en tiltakende interesse for havvind som løsning på industri- og primært klimapolitiske, problemer fremmet av industrien, NGO-er og policy-entreprenører på Stortinget. Dette går på bekostning av presisjonen og den intellektuelle sammenhengen i paradigmet, som dermed kan komme til å undergraves på sikt. Avslutningsvis omtaler jeg foki for fremtidig forskning.

¹⁴ A. Giddens definerer *agency* som "the ability to take action and make a difference over the course of events" (1984:14). I mangel på et godt norsk begrep brukes det engelske i denne oppgaven.

2 Tidligere forskning, teori og metode

Utgangspunktet for denne oppgaven er observasjonen av at havvind har kommet tilbake på den politiske dagsorden, til tross for at mulighetsvinduet hadde lukket seg i 2012, i henhold til Normanns konklusjoner (2015). Forskning viser at norsk havvindpolitikk er preget av visse særtrekk i den energi- og klimapolitiske konteksten:

2.1 Tidligere forskning og konklusjoner

Norsk energipolitikk styres for det første etter et prinsipp om kostnadseffektivitet på kort sikt, som ble innført etter at elektrisitetsmarkedet ble deregulert i 1991 (Normann 2015:13; 2017:83). Utbygging av ny kraft skal dermed være samfunnsøkonomisk lønnsom (Kjær 2018:59). Videre har Norge lenge vært nesten selvforsynt med fornybar vannkraft (Karlsen & Steen 2018:129, Moe et. al 2021:1, Normann 2015:8), etter at staten investerte systematisk i vannkraftutbygging på 1950-60-tallet (Moe 2015:188). Som følge av denne utbyggingen oppstod en tidlig norsk særinteresse, eller hva Moe kaller et "hydro-institusjonelt kompleks" (ibid.), mellom statlige institusjoner, vannkraft- og energiintensiv industri (s. 188-189.). Ved å fungere som en slags gullstandard (Sørensen 2007, gjengitt i Heidenreich 2016:451) har vannkraften gjort andre energikilder lite attraktive. Sammen med en stor og eksportdrevet petroleumsindustri (Heidenreich 2016:450, Moe 2015:186) skaper dette et Norge rikt forsynt med energi, et unntak i en verden der energirikdommen er knapp (Moe et. al 2021:281).

De energipolitiske argumentene må imidlertid veies opp mot andre argumenter – de klimapolitiske. Slike argumenter dreier seg gjerne om at Norge har et moralsk *ansvar* for å investere i fornybar energi (Heidenreich 2016:462). Dette klimapolitiske argumentet har imidlertid ofte stått svakt i praktisk politikk (Moe 2015:186, Moe et. al 2021:307). Dette skyldes særlig at det har møtt en politisk uvilje mot å la norske skattebetalere subsidiere den energieksporten som vil kunne følge av satsning på fornybar energiproduksjon, i et land som allerede er selvforsynt med energi (ibid.). Den politiske skepsisen handler blant annet om at kraftutveksling ville medføre økte strømpriser i perioder der Norge er netto-importør av dyrere europeisk kraft (s. 308). Økte strømpriser vil dessuten merkes av eksporttettet kraftintensiv industri. Energipolitikken har derfor vært farget av politikeres frykt for velgerstraff og hensynet til denne industriens konkurransevne.

Denne uviljen har gitt seg utslag i at Norge så langt ikke har tatt noen rolle som Europas "grønne batteri" – altså at større norske fornybare energiresurser bygges ut og eksporteres til Europa (Moe et. al 2021:281-282). Fordi landet er selvforsynt med rimelig, fornybar vannkraft, hviler storstilt utbygging av (hav)vind på et rasjonale om eksport (s. 17-18). Dermed har den også vært behandlet som et norsk, framfor europeisk eller internasjonalt, anliggende, som klimaproblemets globale karakter skulle tilsi (ibid.:2, 18.). Det er derfor blitt beskrevet som usannsynlig at norske havvindenergiressurser vil bygges ut som bidrag til å realisere Norge som grønt batteri, i nær framtid (ibid.:291).

En begrensning for både større krafteksport (ibid.:308) og norsk havvindsatsning (Karlsen & Steen 2018) har slik vært at politisk lederskap i liten grad har ansett dette som klimapolitikk. I stedet har det statlige engasjementet for havvind i stort monn bestått av nærings- og innovasjonspolitiske virkemidler (ibid.).

Ønsker om havvindutbygging har dessuten blitt møtt med frykt for at vindmøllene skulle ødelegge det biologiske mangfoldet samt skape en *visuell* forurensning, og skapt et såkalt "green-on-green"-paradoks (Warren 2005, Heidenreich 2016:469), også i Norge.

Forskning viser videre hvordan utviklingen i havvindbransjen har vært sårbar for en konkurrerende aktivitet i olje- og gassindustrien (Normann 2015:185). Dette skyldes at utviklingen av norsk havvind i hovedsak har bygget på overføring av kompetanse fra petroleumsindustrien (Normann 2015:188). Legitimeringen av norsk havvind har derfor i stor grad berodd på muligheten den gir for grønn omstilling av den petro-maritime industrien (Karlsen & Steen 2018:129).

Litteraturen antyder slik at politikken til en viss grad har stått til tjeneste for *særinteresser*: Interessenter som til enhver tid trues av ny kunnskap og teknologi som kan erstatte den de selv har investert i (f.eks. Moe 2010:1732, Moe et al 2021:285). I tillegg til petroleumsindustrien, som kan sies å være den sterkeste norske særinteressen (Moe 2015:187), er de to sidene i debatten om krafteksport blitt beskrevet som dette (Moe et. al 2021:308): Kraftintensiv industri har nytt godt av tilgang på eksisterende, rimelig grønn energi. I den grad denne industrien har vært konkurranseutsatt, har aktørene søkt å beholde sitt komparative fortrinn internasjonalt ved å begrense innfasing av dyre former for energi, for eksempel mindre modne teknologier som havvind. Nettselskapenes ønsker om eksportinntekter har trukket i motsatt retning. Disse interessene har også fått politisk gjennomslag gjennom fagforeningene og næringslivets bånd til det politiske sentrum (s. 305).

Det er dermed særlig energi- og miljøpolitikken som har støtt mot hverandre i havvindpolitikken. De politiske skillelinjene har her vist seg å løpe på tvers av høyre-venstre-aksen i norsk politikk (Tjernshaugen & Langhelle 2011:173).

2.2 Analytisk rammeverk og teori

Bærekraftig omstilling i energisektoren krever dype samfunnsendringer som omfatter både forbrukere, produsenter og politikkskapere (Aklin & Urpelainen 2018:45). Omstilling innebærer at samfunnet bryter ut av den såkalte karbonlåsen (min oversettelse): Varige tilfeller av markedssvikt og feilslått policy, som har hindret spredning av nye fornybare energiteknologier, selv om de har bebudet gevinster både for økonomi og miljø (Unruh 2000:1).

Det Norge som tidligere forskning beskriver mener jeg kan karakteriseres som innlåst, i alle fall energi- og klimapolitisk: En stor, statlig utbygd vannkraftsektor har her gitt svake politiske insentiver til å bygge ut ny fornybar kraft (Moe 2015:188-189). Samtidig øver petroleumsindustrien innflytelse på politikken gjennom båndene til OED (s. 195-196). Fremfor en ren karbonlås er det slik et knippe av strukturelle betingelser, der mangelen på insentiver til å bygge ut ny fornybar kraft er den fremste, som har gjort Norge innlåst.

Omstilling blir da kun mulig såfremt staten makter å skape og/eller utnytte de politiske omstendighetene for å frigjøre seg fra den *politiske* lock-in (Aklin & Urpelainen 2018:45). Disse omstendighetene forventer teorien gjerne at skapes av politiske responser på *eksterne sjokk*. (s. 43). Hvordan et samfunn responderer på slike sjokk, avgjøres av trekk ved den politiske økonomien (s.:43-44). Aklin & Urpelainens teori legger dermed vekten på politikk, for å avdekke drivkreftene bak teknologiske omstillinger.

2.2.1 Et metateoretisk rammeverk for omstilling

Aklin & Urpelainens (2018) forståelse av omstilling tar derimot også høyde for betydningen av den sosiale konteksten som energiteknologier utvikles innenfor. For å utfylle forklaringen av en havvindpolitikk som påvirkes av teknologieksterne faktorer top-down, med effektene av teknologiutvikling i nisjer som påvirker politikken bottom-up (Berkhout, Smith & Stirling 2004:55-56) henter jeg også innsikter fra den sosiotekniske tradisjonens flernivåperspektiv (Geels 2002). Flernivåperspektivet forklarer særlig treghet i innfasing av ny teknologi.

Et viktig premiss i sosiotekniske analyser er antakelsen om at nye og fornybare energiteknologier stiller svakere fordi de ikke harmonerer med det dominerende sosiotekniske regimets seleksjonsmiljø (Freeman & Perez 1988, sitert i Geels 2002:1258). Analysene viser hvordan dette hindrer endring. Samtidig kan de også forklare endring, idet de skildrer hvordan

konfigurasjoner som utvikles i *nisjer*¹⁵ kan bre seg, og til slutt endre regimet (Berkhout et. al 2004:48). Dette skjer først og fremst idet utviklingsløp i nisjer sammenfaller med press eller sjokk i *landskapet*, eller konteksten. Slik skapes mulighetsvinduer.

Sosiotekniske perspektiver forklarer imidlertid sjelden hvordan slike mulighetsvinduer vekker interesse og utnyttes av aktører, eller hvorfor de lukkes (Markard & Truffer 2008:609, Smith et. al 2010:445-446, sitert i Normann 2015:182). En sosioteknisk flernivåperspektiv-analyse (Geels 2002) vil dessuten legge utilstrekkelig vekt på politikk (Berkhout et. al 2004:62), stat og teknøkonomi (Cherp et. al 2018:181).

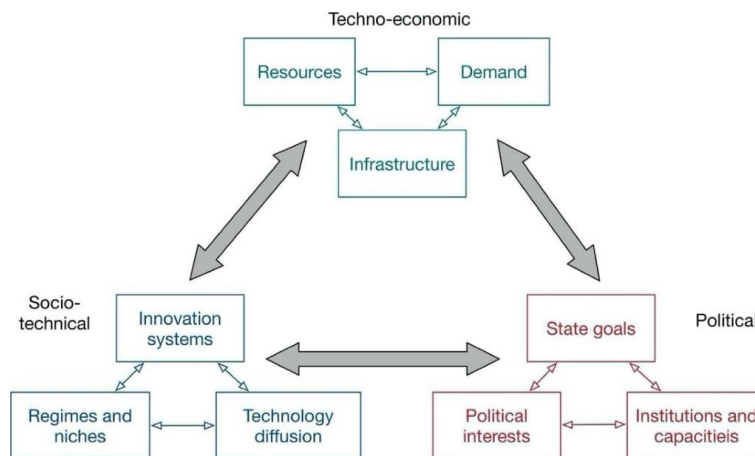
Den utilstrekkelige avdekkingen av det politiske nivået i den sosiotekniske modellen kan imidlertid bøtes på ved hjelp av Kingdons modell for *dagsordensetting* og policy-formulering (2014:3-4, 197-200) som også kan overføres til policy-prosessen generelt (Sabatier 1991:151). Normanns analyse av norsk havvindpolitikk i perioden 2005-2012 kombinerer derfor et fokus på agency, timing av hendelser og politikk, med flernivåperspektivet (2015:182). Kingdons såkalte flerstrømstilnærming¹⁶ er nyttig for å favne det intrikate sammenfall mellom ulike omstendigheter i strukturen og enkeltpersoners målrettede agency, som kreves for at politiske vedtak ser dagens lys (Elzen et. al 2011, Normann 2015).

For å belyse disse enkeltpersonenes politiske agency vil jeg benytte begrepet *politikkentreprenør*, som flerstrømstilnærmingen (Kingdon 2014:20) deler med den uensartede litteraturen om *politikknettverk* (Normann 2017, Silke & Kriesi 2007), *påvirkningskoalisjoner* (Sabatier:1998) og Hajers *diskurskoalisjoner* (1995:42-72). Et fokus på koalisjoner og aktører kan utfylle bildet av hvordan aktører både innen- og utenfor staten fremmer saker overfor politiske beslutningstakere (Roberts et al 2018:305-306). Den rollen koalisjoner spiller i politikkkutforming adresseres i mitt rammeverk gjennom å se den som *sosial læring* (Hall 1993:278).

¹⁵ Nisjer omtales grundigere i underkapittel 2.2.2.

¹⁶ Kingdons rammeverk går under navnet *Multiple Streams Approach (MSA)*.

Figur 1: Overordnede variabler i de tre perspektivene på energiomstillinger



Hentet fra Cherp et al 2018:186

2.2.2 Forklaringer på stabilitet og inkrementell endring

Framveksten av fornybare energiteknologier betraktes i Aklin & Urpelainens teori (2018) som en bred gruppe politisk-økonomiske utviklinger som skapes av politiske responser på eksterne sjokk (s. 43). Begynnelsen på en *fornybar energiomstilling* kan ifølge dem påvises dersom fornybare energiteknologier blir en ordinær del av energisystemet og en seriøs konkurrent til fossile energikilder, utenfor nisjebruksområder (s. 44). Selv om statlig politikk lykkes i å fremme fornybare energikilder, forventer de ikke at slike raskt vil erstatte og fullstendig utløse kull, olje og gass (ibid.).

i Struktur: Lock-in og det sosiotekniske regimet

Innlåsing av én teknologi foregår i stor grad på bekostning av andre (Arthur 1989:120—121). Slik kan da også mange av dagens industrielle økonomier beskrives: Karbonlåsen beskriver tilstanden som samspillende teknologiske og institusjonelle utviklingsprosesser, drevet av stivhengig økende avkastning, har skapt ved å låse disse inn i fossilbaserte energisystemer (Unruh 2000:1).

Et premiss¹⁷ i litteraturen om bærekraftig omstilling som utviklingen av havvind, er dermed at nye teknologier ofte står i motstrid til etablerte *sosioinstitusjonelle* rammeverk (Berkhout et. al 2004, Freeman & Perez 1988, Geels 2002, Smith & Raven 2012). Manglende

¹⁷ Dette premisset deler bærekraftslitteraturen med de overlappende om radikale innovasjonsprosesser og teknologiske omstillinger (Berkhout et. al 2004).

konkurransesevne som følge av kostbarhet og lav ytelse gjør at nyvinninger velges bort av seleksjonskriteriene som allerede er satt av *regimet*: "(...)the rule-set or grammar embedded in a complex of engineering practices, production process technologies, product characteristics, skills and procedures, ways of handling relevant artifacts and persons, ways of defining problems – all of them embedded in institutions and infrastructure" (Rip & Kemp 1998:338). Derav nytten av *nisjer*:

(...)protected spaces for the development and use of promising technologies by means of experimentation, with the aim of 1) learning about the desirability of the new technology, and 2) enhancing the further development and the rate of application of the new technology (Kemp, Schot & Hoogma 1998:186)

Slektskap og ulikheter mellom det sosiotekniske og politiske perspektivet vises slik i deres respektive konseptualiseringer av regimet og lock-in: *Teknologisk lock-in* oppstår når gunstige innovasjoner hindres fordi de er inkompatible med det eksisterende regimet, som henstiller utviklere av nyvinninger til å arbeide i *nisjer* eller nettverk (Berkhout et. al 2004:63-64, Geels 2002:1260-1261).

Den maktasymmetrien som det sosiotekniske regimebegrepet beskriver mellom rådende og nye industrier og teknologier og energisystemer, beskrives gjerne med begrepet *særinteresser*: Aktører som til enhver tid trues av ny kunnskap og teknologi som kan erstatte den de selv har investert i (f.eks. Moe 2010:1732, Moe et. al 2021:283). Sammenlignet med regimebegrepet vektlegger særinteresser agency, i forklaringen av stillstand: Særinteresser tjener på den eksisterende politikken, og yter derfor motstand mot *strukturell endring*. Begrepet om strukturell endring tilhører den evolusjonære tradisjonen innenfor politisk økonomi, som viser hvordan strukturell endring er en forutsetning for at samfunn ikke "(...)låses inn i gårsdagens teknologier, industrier og energisystemer"¹⁸ (Moe 2010:1730, Aklin & Urpelainen 2018:63). Derfor går det ingen automatikk fra at nye teknologier eller ressurser oppfinnes(/-dages), til politisk omstilling (Moe 2010:1731).

I karboninnlåste land er det særlig fossile industriaktører som nyter av en sterk institusjonell skjevhet (Moe 2010:1732). Dette synes å beskrive Norge (2015:186-209). I

¹⁸ Denne oppgaven slutter seg til et premiss om at *strukturell endring*¹⁸ er en forutsetning for langsiktig økonomisk vekst og utvikling (Moe 2010:1730).

denne oppgaven vil Norge derimot betraktes som et innlåst land først og fremst gjennom den øyensynlige hydro-lås som den selektive politiske satsningen på vannkraft i praksis har skapt for andre fornybare energiteknologier (Moe 2015:188-189). Jeg legger derfor til grunn at Aklin & Urpelainens teori også beskriver det norske tilfellet.

ii Prosess: Stiavhengighet og feedback

For å oppnå en fornybar energiomstilling må altså karbonlåsen brytes. Dette ventes å skje ved at de samme mekanismene som skapte karbonlåsen, låser nye og fornybare løsninger inn (Aklin & Urpelainen 2018:77). Sentralt blant disse mekanismene står tidligere nevnte *stiavhengige* prosesser som drives av institusjonell og teknologisk *økende skalaavkastning* (Unruh 2002:317).

Dynamikken i den økende avkastningen (heretter *feedback*) gripes i de alternative begrepene *selvforsterkende-* eller *positive feedback-prosesser*: Sannsynligheten for videre steg langs samme sti øker for hvert steg, fordi fordelene ved å fortsette nåværende handling relativt til alternativene, øker over tid (Pierson 2000:252). I politikken oppstår feedback i både kollektiv handling, utviklingen av institusjoner, i utøvelsen av autoritet og i sosiale tolkninger (s. 257-261). Policies skaper nye organisasjoner, institusjoner, særinteresser og preferanser blant offentligheten, som så skaper nye kilder til politisk støtte som gjør gitte policies vanskeligere å bygge ned – "policy makes new politics", (Skockpol 1995:58, gjengitt i Roberts et. al 2018:306). Styrken og formen på kravene som disse aktørene framsetter, avhenger i sin tur av statens struktur og tidligere aktiviteter (Hall 1993:276).

Policy-utforming forstås ifølge Hall som *sosial læring*: Målene eller teknikkene i en policy forsøkes justert i lys av ny erfaring eller informasjon (s. 278). *Læring*, i politisk sammenheng, oppstår når policy endres som resultat av en slik prosess. *Statsstrukturelle* tilnærminger forutsetter at samfunnet har innflytelse på politikktutforming ved at politiske partier, interessegrupper og andre aktører – de som står i det såkalte *overføringsbeltet* mellom stat og samfunn – formidler deres krav (s. 276). Tilsvarende forutsetter *statssentriske* forklaringer at policy utformes i stor grad av autonome offentlige tjenestemenn som handler uanfektet av samfunnsaktørers press. Sosial læring innebærer etter et slikt syn at policy endres i lys av misnøye med eksisterende verktøy erfart av staten selv (s. 278).

Policy-feedbacks kan også være negative: For eksempel kan de stimulere til at motstandskoalisjoner vokser fram (Roberts et. al 2018:305). Teknologisk endring kan også skape politisk feedback: Eksempelvis gjennom kostnadsreduksjoner, eller gjennom

utviklingen av større vindkraftturbiner, som har avstedkommet motstand både i Danmark (s. 306) og Norge (f.eks. Sved 2019).

2.2.3 Policy-endring

Hva er så status for norsk havvindpolitikk anno 2020? Hva slags endringer har funnet sted etter 2012? Og hvordan kan de klassifiseres?

Utformingen av norsk havvindpolitikk vil i denne oppgaven forstås som en prosess som består av tre sentrale variabler: For det første de overordnede målene som styrer politikken på et område (Hall 1993:278). For det andre; teknikkene eller politikktverktøyene som brukes for å oppnå disse målene. Endelig kan politikken tilpasses gjennom den presise doseringen ("settings") av disse verktøyene. Utleddet fra disse tre utvikler Hall et tredelt begrepsapparat som er nyttig for å skille mellom større og mindre endringer i politikk (ibid.):

Førsterangs endring viser til at doseringen av verktøyene endres i lys av ny erfaring og kunnskap, mens både verktøy og politikkens mål, består (ibid.). Slike endringsprosesser er gjerne inkrementelle, og beslutninger tas i henhold til policy-prosessens rutiner. *Andrerangs endring* er prosesser der både dosering og verktøyene selv, endres, mens målene forblir uendret. *Andrerangs-* skiller seg fra *førsterangs endring* ved at den gjerne innebærer strategisk handling. *Tredjerangs policy-endring* berører alle politikkens komponenter: Verktøy, dosering og målhierarkiet bak dem endres simultant (s. 279). *Tredjerangs endring* skiller seg slik fra de to andre, som derfor samles under betegnelsen *normal policy-making*, ved at den rokker ved selve politikkens mål:

Policy-utviklere ventes rutinemessig å jobbe innenfor et rammeverk som består av idéer og standarder; som spesifiserer både policyens mål, verktøyene som kan brukes for å nå dem, og karakteren ved de adresserte problemene (ibid.). *Policy-paradigmer* angir altså blant annet politikkens kausalteori¹⁹. For politikkskaperne gjør det å ha et enhetlig policy-paradigme å vise til, at det er lettere å motstå samfunnspress (ibid.:29). Slike paradigmer definerer den politiske diskursen ved at de er forankret i terminologien hvormed policyskaperne kommuniserer om sitt arbeid, og er innflytelsesrike fordi de vanskelig kan granskes som helhet, og gjerne tas for gitt. Ved å utfordre de overordnede betingelsene ved et gitt policy-

¹⁹ Kausalteorien i en politikk er den implisitte eller eksplisitte forventning om at politikkens verktøy tjener dens mål. Kausalteorien ligger til grunn for politikdesignet; politikkens sammensetning (Winter & Nielsen 2008:41).

paradigme skiller tredjerangs endring seg slik fra de to andre idet den endrer rammene for den politiske diskursen. Tredjerangs endring medfører derfor skiftet fra ett *policy-paradigme* til et annet (s. 280).

Endelig vil jeg i analysen være årvåken for *symbolpolitikk*: Policy hvis midler er utilstrekkelige for å nå dens ambisiøse mål (Winter & Nielsen 2008:58-59). Symbolpolitikk hviler bevisst på en kausalteori som ikke er valid (ibid.).

2.2.4 Betingelse for brudd: Eksterne sjokk og fokuserende hendelser

Utviklingen av energisystemet preges dermed av institusjonell kontinuitet, som bare sjelden avbrytes, hovedsakelig når det oppstår såkalte *kritiske forgreiningspunkter* (min oversettelse) som gir rom for nye politiske veivalg (Aklin & Urpelainen 2018:49). Et beslektet begrep er *fokuserende hendelser* – kriser, katastrofer eller sterke symboler som effektivt synliggjør problemet (Kingdon 2014:197-198); atter et annet er *eksterne sjokk*²⁰ "a major, abrupt event that reveals the weakness of current policy and is not the direct product of a governments' own policy" (Aklin & Urpelainen 2018:49).

Fellesnevneren for alle de tre begrepene er hvordan de viser at fenomenet mobiliserer aktører til å kreve endring og slik også skaper endring i den offentlige debatten (ibid.). Brått får myndighetene insentiver til å iverksette ny politikk — i dette tilfellet for å fremme fornybare løsninger— idet det eksterne sjokket avdekker svakheter som reiser spørsmål ved den eksisterende politikken, altså hvor formålstjenlig den eksisterende fossile infrastrukturen er. Slike situasjoner skaper rom for at beslutningstakere vil kunne eksperimentere i større grad eller tilpasse enkelte policy-linjer ad hoc for å adressere nye utviklingstrekk (Hall 1993:280-281). På sikt kan derfor forsøk på å tilpasse- eller eksperimentere med eksisterende policy undergrave det etablerte policy-paradigmet (ibid.).

Nevnte politiske insentiver konseptualiseres gjerne som mulighetsvinduer (Aklin & Urpelainen 2018:46) eller *problemvinduer* (Kingdon 2014:200-201). Kingdon forstår policy som produkt av koblinger mellom tre prosess-strømmer:

Nevnte sjokk er ifølge ham eksempel på et *problem*, som tidvis opptar oppmerksomheten til personer i statsstyret (ibid.:197-198). Endringer i overvåkede indikatorer

²⁰ Historiske institusjonalister omtaler gjerne det samme som *eksogene sjokk* (Aklin & Urpelainen 2018:44, Hall & Taylor 1996:942, Pierson 2000:266). Som i litteraturen ellers vil de to begrepene i denne oppgaven behandles som synonymmer.

eller feedback kan også gi grunnlag for oppfatningen av et problem. I *policy*²¹ - *strømmen* skapes, utforskes og endres idéer. Flertallet dør ut; derimot tas noen, som møter strenge kriterier, til slutt på alvor (s. 200-201). Disse må gjerne foreslås gjentatte ganger i en såkalt *oppmykningsperiode* (ibid.). Endelig flyter politiske hendelser – som svingninger i den offentlige stemningen²², pressgruppe-kampanjer, valgresultater som endrer regjering eller nasjonal-forsamlingens partipolitiske- eller ideologiske fordeling i – i *politikk-strømmen* omkring etter egne dynamikker og regler (s. 198).

Vinduer kan åpnes av hendelser i den politiske- eller problemstrømmen (ibid.:20). For policy-entreprenører representerer disse en gunstig grobunn for å koble de ulike strømmene sammen i en *pakke* (ibid.). Lister av tema som statlige tjenestemenn vier seriøs oppmerksomhet, hva Kingdon kaller "governmental agendas" (heretter styringsdagsordenen), kan settes i enten problem- eller politikkstrømmen, og bare av synlige aktører (s. 202). For å sette et tema på den såkalte beslutningsdagsordenen²³, må derimot to eller flere utviklinger i strømmene passe sammen. Sjansen for at temaet stiger på denne er størst er dersom alle de tre elementene – problem, policy-forslag og politisk mottakelighet – forbindes i en såkalt *enhetlig pakke* (s. 202). Derav policy-entreprenørers hyppige bestrebelse innenfor vinduer på å skape en komplett forbindelse mellom de tre strømmene (s. 201-202). I tillegg til å gripe politisk lovende øyeblikk, vil eksempelvis forkjempere av nye policy-initiativer derfor bebude at disse også vil løse problemer (ibid.).

Øyeblikkets kaos og krav om handling tillater altså eksperimentering med policies som posisjonens frykt for å fravike paradigmet ellers ville utelukket (Aklin & Urpelainen 2018:56). I hvilken grad dette øyeblikkets kaos utnyttes, avgjøres av flere faktorer. Særlig forventes endringsimpulsen å påvirkes av i hvilken grad sjokket gir politiske- og andre aktører grunner til å tro at effektene vil vedvare (2018:54). Her kan man skille mellom mer *permanente* sjokk som gir en sterkere endringsimpuls enn sjokk som fremstår som mer midlertidige, som Aklin & Urpelainen kaller *epifenomenale* (ibid.).

²¹ Mens det i engelsk språk skilles mellom *politics* og *policies* mangler det norske språk en slik nyansering mellom politikk forstått som prosess, og som vedtak. For å sikre presis begrepsbruk, brukes i denne oppgaven *policies*.

²² "Public mood" på engelsk, min oversettelse.

²³ Beslutningsdagsordenen er ifølge Kingdon en "(...)list of subjects that is moving into position for an authoritative decision" (2014:202).

Eksterne sjokk forstås av Aklin & Urpelainen som hovedkanalen for internasjonal innflytelse på energipolitikken, med betydelige effekter på nasjonale politiske utfall (2018:49). Disse kan ifølge dem forekomme enten internasjonalt eller innenriks, men sistnevnte distingveres eksplisitt fra *interne sjokk*, som ville være direkte forårsaket av statens egne handlinger – for eksempel feilslått policy (s. 48). Nasjonale energi-policies formuleres slik i skyggen av internasjonale energimarkeder²⁴ (s. 49).

i Det sosiotekniske landskapet

Eksterne sjokk enten innenfor eller på tvers av landegrensene knyttes i flernivåperspektivet til en mengde faktorer, både økonomiske, kulturelle og geopolitiske, nemlig i et “(...)set of heterogeneous factors, such as oil prices, economic growth, wars, emigration, broad political coalitions, cultural and normative values, environmental problems” (Geels 2002:1260).

Blant flernivåperspektivets tre nivåer er det i det *sosiotekniske landskapet* at overføringsverdien til det politiske særlig anses å ligge (Berkhout et al 2004:62, Geels 2002:1260, Roberts et al 2018:309). Dette *makronivået* (Geels 2002:1260) er ellers blitt definert som restfaktorene som øver en effekt på innovasjons- og produksjonsprosesser uten selv å påvirkes av utfallet av disse, på kort til mellomlang sikt (Markard & Truffer 2008:606). Uavbrutt av eksterne sjokk er effekten av disse bakgrunnsvariablene (Berkhout et al 2004:53) å gjøre visse handlinger lettere enn andre (Geels & Schot 2007:404), ikke ulikt stiavhengighetskonseptet.

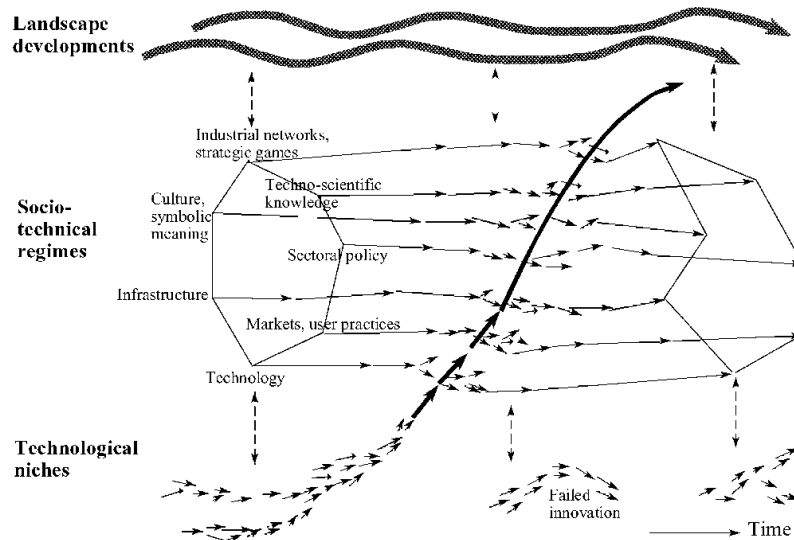
Landskapet avgrensner og definerer således konteksten for policy-endring (Markard & Truffer 2008:606). Landskapet bidrar i hovedsakelig til å stabilisere regimet, men huser tidvis også utviklingstrekk som øver press på det (Geels 2002:1262): For eksempel gjennom konjunkturer i nevnte oljepriser. Ved å beskytte fornybar-fremmende policies kan eksterne sjokk fra landskapet åpne et mulighetsvindu for fornybare energiteknologier som utvikles i nisjer, der motstanden er beskjeden (Aklin & Urpelainen 2018:43). Landskapet påvirker derfor både regimer og nisjer (Markard & Truffer 2008:606).

I hvilken grad forkjempere for nye energiteknologier makter å utnytte mulighetsvinduer, avhenger sterkt av teknologiens modenhet på tidspunktet da det eksterne presset inntreffer (Geels & Schot 2007:405, Normann 2015:182). Teknologiske

²⁴ I tråd med Aklin & Urpelainen slutter jeg meg slik til den såkalte *second image-reversed*-tradisjonen i internasjonal politikk (ibid., Gourevitch 1978).

gjennombrudd avhenger dermed av et sammenfall av betingelser på ulike nivåer. Dette er et samspill som det sosiotekniske perspektivet særlig gir en modell for å forstå:

Figur 2. Et dynamisk flernivåperspektiv på teknologisk omstilling



Kilde: Geels 2002:1263

Derav landskapsnivåets bidrag til nisjeinnovasjoners gjennombrudd på meso-nivå. Det sosiotekniske perspektivet kan dermed forklare omstilling gjennom samspillet mellom 1) stabiliserende mekanismer på regimnivå, 2) (regime)destabiliserende press i landskapet og 3) framveksten av innovasjoner på nisjenivået (Markard & Truffer 2008:609).

2.2.5 Policy-entreprenører og agency

Et av Aklin & Urpelainens hovedpoeng er derimot at eksterne sjokk ikke alene er nok til å utløse endring (2018:44). Som betingelse er sjokk derfor utilstrekkelige til å bryte karbonlåsen (ibid.). Tvert imot er den naturlige tendensen for et system basert på irreversible investeringer å vende tilbake til den forutgående likevekten, etter eksterne sjokk (Arthur 1989, Unruh 2000, gjengitt i Aklin & Urpelainen 2018:44). Midlertidige mulighetsvinduer skapt av eksterne sjokk har derfor et sterkt temporalt aspekt. I hvilken grad øyeblikkets kaos utnyttes avhenger i stor grad av enkeltpersoner:

Aktører er de som til syvende og sist kan utløse endring. Kingdon kaller dem *policy-entreprenører* – "personer som er villige til over tid å legge ned ressurser i bytte mot fremtidige policies" (2014:20). Ifølge Kingdon er det bare slike aktører som kan utnytte de korte og sjeldne tidsrom som vinduer utgjør, der muligheten til å rette sentrale politikeres

oppmerksomhet mot bestemte tema og å få dem til å ta deres forslag til seriøs etterretning, er større enn ellers (s.203). Politikeres oppmerksomhet er nemlig en knapp ressurs (s.165-172).

2.2.6 Politisering og lock-in

Hvorvidt effekten av eksterne sjokk gjennom et mulighetsvindu gir grobunn for statlig politikk som støtter fornybar-implementering i det *lange* løp, er det ifølge Aklin & Urpelainen utfallet av den påfølgende politiseringen - "(...)the process whereby renewables become contested and the object of a divide between opponents and supporters" (2018:63) – som avgjør (s. 64). De beskriver hvordan feedback kan spille inn i å avgjøre skjebnen til ny fornybar energiteknologi. Effekten av sjokk på mellomlang sikt er ifølge dem politisk backlash (s. 67):

Den frykten som fornybar energi skaper blant særinteresser eller regimet, næres av bekymringer for at den skal lykkes (s. 64). Fra det eksterne sjokket forandrer fornybar-politikken seg derfor i politiseringsfasen i form av struktur og organiseringen av konkurrerende interesser: Mulige tapere har ikke grunnlag for å prioritere scenariet, og fornybar-alternativet mangler enda en organisert lobby, under det første sjokket (ibid.:67). Manglende organisering avløses i politiseringsstadiet av at begge sider vokser.

I motsetning til tidligere er fornybare energikilder i politiseringsfasen derfor ikke lenger avhengige av eksterne faktorer som internasjonale oljepriser (Aklin & Urpelainen 2018:64). Dette følger av framveksten av forkjempere som lobber for fornybar, som bidrar til å sikre fornybare energiteknologiers vekst (ibid.).

i Særinteresser og maktasymmetrier

Der det er strid mellom et etablert og et nytt paradigme venter Hall at utfallet først avgjøres når støttespillerne for det nye paradigmet sikrer posisjoner med styring over policy-utforming, slik at de kan legge om de standardiserte handlingsprosedyrene i tråd med det nye paradigmet (1993:281). Paradigmeskifter vil derfor ledsages av at politikere endrer hvem de gir autoritet - særlig i saker av teknisk kompleks art.

Moe antar at de stridende partene i tråd med særinteresser vil kunne defineres ut ifra hva de har å vinne på fornybar-policies (2015, sitert i Aklin & Urpelainen 2018:71). Aklin & Urpelainen forventer således at et hovedskille vil løpe mellom industrien for ren teknologi, og

tungindustrien (2018:72), eller hva Nina Kelsey kaller *management* (2018:620). Denne trues av fornybarvennlige policies fordi slike gir økt pris for den kritiske innsatsfaktoren elektrisitet (ibid.). I land med oppstrøms produksjon kan også fossile drivstoff-produsenter ventes å ville motsette seg fornybar-politikk, fordi de frykter å tape markedsandel (Aklin & Urpelainen 2019:73). Nina Kelsey beskriver hvordan enkelte etablerte industrier havner i en mellomposisjon:

Convertible industries er i hennes typologi de som produserer forurensende produkter, men ikke har noen ideologisk tilknytning til en bestemt energikilde, samtidig som de har kapasiteten til å bytte til ikke-forurensende produkter (2018:620). Ny miljøpolitikk vil derfor representere en trussel. Derimot besitter konvertible industrier (min oversettelse) både kapabilitet og ekspertise som setter dem i stand til å legge om til ikke-forurensende produksjon, hvilket skiller dem fra *taperne* i hennes typologi. Etter at de umiddelbare omstillingskostnadene er tatt, vil et eventuelt avkarboniseringsskifte hos konvertible, medføre at dennes materielle interesser endres: Tidligere motstand erstattes av støtte idet nye forurensningsreguleringer øker verdien av deres investeringer i for eksempel fornybare produksjonsfasiliteter, gjennom å utvide markedet for deres produkter (s. 620).

For det andre vil miljøorganisasjoner, unntatt de konserveringsorienterte, oftest være positive (f.eks. Moe et al 2021:293-294). Aklin & Urpelainen forventer også at partier på begge sider av venstre-høyre-aksen kan være enige om at fornybare alternativer er ønskelige, men likevel splittes i viljen til å la staten implementere dem: Fordi det koster penger, og fordi de er uenige i hvorvidt man kan stole på at markedet dyrker fram nye løsninger selv (2018:73-74). I regjering ventes derfor høyresiden å ville politisere og avvikle etablerte fornybar-policies (s. 75). Fordi høyresiden samtidig i visse kontekster kan være positive, bør analyser med høyre-venstre-aksen for øye også ta den aktuelle interessesammensetningen til etterretning. Dette er i en norsk kontekst støttet av Reinert, som har beskrevet hvordan det borgerlig-konservative Høyre og dagens sosialdemokratiske Ap deler en samfunnsøkonomisk forankring som neglisjerer enhver betydning av strukturell endring (2002:14). Dermed har Høyres gammelliberalistiske strategi om passivitet i næringspolitikken også blitt Arbeiderpartiet sin (ibid.).

Videre kan ideologi ventes å bli særlig viktig i spørsmål om fornybar energi, fordi usikkerheten som knyttes til fornybare energiteknologiers fremtid skygger for rasjonelle kostnytte-vurderinger (Laird 2001:7, gjengitt i Aklin & Urpelainen 2018:61). Dette gir spillerom

til ideologi. Ikke ulikt dette venter Hall at vurderingene som skaper paradigmeskifter vil være politiske vel så mye som vitenskapelige (1993:280). Beslutningstakerne må stadig velge blant dels kontroversielle argumenter. De konkurrerende fraksjonenes overbevisningsevne avhenger av ressurser og posisjonelle fordeler innenfor det institusjonelle rammeverket, samt eksogene faktorer. I tillegg til innholdet i argumentene, avgjøres dermed utfallet også av hvem som forfekter dem (ibid.).

ii Lock-in

Dersom fornybare energiteknologier seirer i politiseringsstadiet, vil situasjonen bevege seg mot lock-in: Fornybart begynner å etablere seg som standard mulighet i energiplanleggingen (Aklin & Urpelainen 2018:77). Årsakene til at fornybare energiteknologier låses inn er de samme som har skapt karbonlåsen. Innlåsing av slike energiteknologier er således både økonomisk og politisk:

Som følge av kostnadsreduksjoner og teknologiske forbedringer øker for det første fornybare energiteknologiers teknøkonomiske ytelse (ibid.:77). Dette skyldes fremfor alt skalafordeler og læring, som er den viktigste årsaken til at kostnadene for energiteknologier faller over tid. Kostnadsreduksjonene for nye teknologier er tett knyttet til oppbygningen av erfaring og mengden total installert kapasitet både nasjonalt og globalt (s. 78). For det andre øker den sosiale aksepten, og den folkelige oppfatningen bedres, ettersom den teknøkonomiske ytelsen øker og fornybare energiteknologier blir mer *gjenkjennelige*. Videre endres den politiske maktbalansen ettersom et økende antall økonomiske aktører, som produsenter og deres klienter, tjener på fornybarvennlige policies. Så lenge en nevneverdig andel av utstyret til eksempelvis havvindindustrien produseres i landet, vil også fabrikkene og deres ansatte etterspørre at slike policies videreføres (s. 78). Framveksten av nye grupper som støtter en gitt fornybar energiteknologi skaper insentiver for politiske beslutningstakere til å videreføre og utvide policies som fremmer dem. Policy og kostnader ventes således å forsterke hverandre gjennom feedback. Følgelig låses fornybare energiteknologier inn ettersom policy og kostnader forsterker hverandre (ibid.)

2.2.7 Oppsummering og forventninger

Med bakgrunn i teorien og litteraturen om norsk havvindpolitikk før 2012 er oppgavens forventninger at:

1. *Norsk havvindpolitikk i perioden 2012-2020 kan beskrives som tredjerangs endring,*
2. *De største endringene i norsk havvindpolitikk 2012-2020, er skapt ved at policyens mål eller teknikker har blitt forsøkt tilpasset imperativer lagt av aktører utenfor staten*
 - 2.1 *Denne læringen har vært mulig som følge av at antallet økonomiske aktører med interesser i havvind er flere og/eller bedre organisert, enn i 2012*
3. *Havvind-policies har vært mulige som følge av mulighetsvinduer skapt av eksterne sjøkk*
4. *Havvind-policies har vært mulige som følge av at policy-entreprenører har grepet slike mulighetsvinduer til å koble minst to av tre strømmer i pakker*
5. *Policy-entreprenørers gjennomslag har vært sterkt påvirket av modenheten i teknologien for (flytende) havvind, på tidspunktet da det eksterne presset traff*

2.3 Metode

I forrige kapittel presenterte jeg oppgavens teoretiske rammeverk. I dette kapitlet gjøres rede for hvordan jeg har operasjonalisert de viktigste teoretiske begrepene for å undersøke politikkkfeltet for norsk havvind, samt metoden jeg har valgt for å gjøre dette, datagrunnlag og -generering.

2.3.1 Data og metode

Formålet med denne oppgaven har vært å besvare (1) *hvorfor* endringene på politikkkfeltet for norsk havvind i 2012-20 har oppstått og (2) *hvorvidt* disse samlet representerer et nytt paradigme. Casestudie ble tidlig vurdert som den mest anvendelige metoden for dette formål. Slike studier er nemlig å foretrekke når forskeren vil forklare "hvorfor" eller "hvordan" noe skjedde, når forskeren ikke har kontroll over hendelsene, og når det er et moderne fenomen som utspiller seg i en ekte kontekst, som skal undersøkes (Yin 2009:2). Dette skyldes særlig at casestudier egner seg til å studere operative forbindelser som må spores over tid (Yin 2009:9), hvilket min undersøkelse av norsk havvindpolitikk i 2012-2020 krever.

i Prosess-sporing

Innenfor dette er min metode prosess-sporing: Jeg har undersøkt mellomliggende steg i en prosess – utviklingen av politikkkfeltet for norsk havvind i 2012-2020 - for å trekke slutninger om hypoteser om hvordan denne prosessen oppstod og hvorvidt og hvordan den skapte det interessante utfallet (Bennett & Checkel 2014:6). Prosess-sporing er en type within-case-tilnærming (ibid.:4, Moses & Knutsen 2012:309), altså en analyse som vurderer forklaringer ved å undersøke bevis hentet innenfor det valgte caset (Moses & Knutsen 2012:309, 311). Dette står i motsetning til mer naturalistiske analyser, som gjerne vurderer forklaringer ved å undersøke kovarians i variabler på tvers av flere case (ibid.).

Formålet med denne oppgaven er likeledes å undersøke norsk havvindpolitikk i 2012-2020 som et case av "noe", der dette "noe" er offentlig politikkkutforming for å fase inn ny bærekraftig energiteknologi.²⁵ I noen grad kan derfor hele analysen beskrives som en type within-case-analyse.

Like fullt er det særlig i analysen av de ulike skjermingsforsøkene i perioden, Hywind Tampen, Siragrunnen og Havsul 1, som tydeligst mobiliserer styrken i within-case-

²⁵ Avgrensningen av studieobjektet gjør at caset også kan si noe om norsk politikk, hvilket jeg vil komme tilbake til i slutten av kapitlet.

tilnærminger. Som jeg vil vise (i underkapittel 4.1) avdekker disse prosjektene også variasjoner over tid, altså kontekst, òg betydelig kompleksitet i norsk havvindpolitikk. Disse forsøkene på skjerming forteller dermed noe om caset.

2.3.2 Datagenerering

Datagrunnlag i denne studien er intervju og dokumentanalyse. Samfunnsvitenskapelig forskning bør i størst mulig grad benytte primærkilder²⁶ (Moses & Knutsen 2012:122). Dette styrker forskningens kildekritikk, som er avgjørende for dens kvalitet (s. 120-121). Jeg har derfor benyttet et stort antall primærkilder som stortingsmeldinger og -dokumenter, budsjett dokumenter, høringsuttalelser og intervjuer med personer som har vært involvert i prosessene som studeres. Informantenes ulike grad av nærhet til disse prosessene innebærer at de i ulik grad kan anses som primær- eller sekundærkilder²⁷. I oppgavens empiri- og analysekapitler er dette tydeliggjort gjennom presiseringer av informantens rolle, også der hvor dette har måttet forenes med hensynet til enkeltinformanters ønske om anonymitet. Jeg anser derfor troverdigheten i det samlede empiriske materialet som høy.

i Dokumentstudie

For å få innsikt i feltet kartla jeg først utviklingen av feltet gjennom en dokumentstudie. Deretter ble utviklingen på feltet strukturert rundt et utvalg hendelser som ut ifra den empiriske datainnhentingene syntes viktigst. Disse hendelsene er (1) Stortingets beslutning i 2012 om ikke å støtte utbyggingen av Norges første fullskala kommersielle havvindpark, (2) innføringen av el-sertifikatordningen fra 2012, (3) det endelige avslaget på søknadene om vindkraftutbygging på Siragrunnen i 2015, (4) endringen i Enovas styringsavtale med Olje- og energidepartementet i 2016/17 og (5) Enovas bevilgning til Equinor 22. august 2019 til å elektrifisere petroleumsplassformer med havvindkraft.

En av de to store endringene på den avhengige variabelen er åpningen av områder og vedtaket om en Havenergilovforskrift sommeren 2020 (OED 2020a; 2020b). For å undersøke hvordan ikke-statlige aktører har deltatt i dette tilfellet av policy-utforming analyseres høringsrunden i forkant. I denne sammenheng er det særlig to forbehold som må presiseres:

²⁶ Øyenvitneberetninger og originaldokumenter som gjengir de direkte utfallene av historiske hendelser eller erfaringer (Moses & Knutsen 2012:122).

²⁷ Kilder som baserer seg på primærkilder (Moses & Knutsen 2012:122).

I tråd med forventningen om at antallet økonomiske aktører med interesser i havvind har vokst, er det her samspillet mellom stat og *industri*, som står i fokus. Ei heller er det rom i denne oppgaven for en uttømmende studie av alle industriinstansenes innspill. Utvalget av høringsuttalelser jeg har studert bygger derfor på de som informantene og dokumentstudien avdekket som mest sentrale. Konklusjoner fra denne delen av analysen er derfor trukket med forsiktighet.

ii Intervju

På grunnlag av de identifiserte sentrale hendelsene intervjuet jeg flere de aktørene som kunne ventes å ha øyenvitneinnsikt i disse. Totalt ble det gjennomført 22 intervjuer med informanter fra politikk, næringsliv, industri og NGO-er. For å minimere utvalgsfeil er det en forutsetning at utvalget som intervjues er representativt på de teoretisk relevante karakteristika, for den valgte populasjonen (Moses & Knutsen 2012:131). I den innledende fasen av prosjektet hadde jeg god dekning av informanter fra som representerte enkeltprosjekter, NGO-er og den politiske opposisjonen. På tross av noen innledende vanskeligheter med å mobilisere talspersoner for politiske posisjonspartier viste flere posisjonspolitikere i perioden, også fra Energi- og miljøkomitéen, interesse for å delta mot slutten av sommeren.

I den første fasen ble intervjuene brukt for å skaffe oversikt over feltets utvikling. Dybdeintervjuer gir anledning til å bruke informantuttalelser som kilde til avgrensning av forskningstemaet ettersom denne avtegnes (Tjora 2012:129). De første intervjuene dannet således grunnlag for å ta inn nye tema i intervjuguiden.

I tråd med snøballmetoden (ibid.:202) ble særlig de første intervjuene også brukt til å rekruttere nye informanter som kunne ha øyevitneinnsikt i nevnte sentrale hendelser. Intervjudataene ble også brukt til å nyansere og underbygge observasjoner fra dokumentstudien – triangulering (Moses & Knutsen 2012:134). Samtidig var jeg opptatt av informantens *livsverden*: Informantens opplevelser samt hvordan hen reflekterer over dette, er interessant (s. 105). En slik konstruktivistisk forståelse ligger implisitt i casestudier, som aksepterer at virkeligheten også er sosialt konstruert (Moses & Knutsen 2012:9-12), uten at dette står i strid med en naturalistisk epistemologi (s.142). Dette ble funnet å være fruktbart: For eksempel delte mange av informantene et narrativ om den flytende havvindteknologien, som ble brukt til å underbygge argumentet om utvikling siden 2000-tallet (omtalt i underkapittel 4.1.3).

En løs tidsramme er viktig for å skape en atmosfære som lar informanten reflektere slik en ønsker i et dybdeintervju (Tjora 2012:111-112). Der det passet for informanten ble det derfor satt av omtrent en time til intervjuet. Intervjuene ble gjennomført med lydopptak og transkribert. Deretter ble intervjumaterialet sortert etter (1) hendelsene de kastet lys over og (2) kategorier som var ment å fange opp uttalelser på oppgavens forklaringsvariabler. I tilslutning til Tjoras stegvis-deduktive-induktive metode (2012:174-176) genererte jeg også nye kategorier ettersom særlig de første intervjuene avdekket variabler som framstod som sentrale.

2.3.3 Avgrensninger

Med *norsk havvind* menes i denne oppgaven politikk, investeringer, utbygginger og teknologiutvikling som berører bunnfast og flytende havvind som energiproduksjonsform, innenfor norsk jurisdiksjon. Fokuset på politikken skyldes rollen den spiller i omstillinger (Cherp et. al 2018): Uten offentlig politikk som tilpasser vilkårene i markedet vil ikke fornybare energiteknologier kunne bre seg i dagens industrialiserte samfunn (Unruh 2002). Derav det statsvitenskapelige tyngdepunktet i teorien. Fordi offentlig politikk ikke desto mindre antas å påvirkes av en rekke faktorer på de sosiotekniske landskaps-, regime- og nisjenivåene, ble norsk offentlig politikk valgt som avhengig variabel. Forsøket på å ta høyde for resiprositeten mellom politikk og omgivelser speiles i valget av et syntetisert teoretisk rammeverk, som kombinerer innsikter fra de sosiotekniske og politiske perspektivene på omstilling, med teorier om policy-prosessen.

Mens utviklingen av norsk havvind trolig påvirkes av regelverk og politikkutvikling fra især EU er det derfor viljen blant norske statlige beslutningstakere som undersøkes. *Staten* forstås da som det utøvende, lovgivende, og juridiske apparatet for nasjonen (Hall 1993:275). Over- og mellomnasjonal politikktutforming samt øvrige internasjonale innflytelser vil behandles som eksogene. Ontologien er slik at norsk energipolitikk utformes i skyggen av internasjonale energimarkeder, hvilket er i tråd med en *second image reversed*-tilnærming (Gourevitch 1978) fra internasjonal politikk (Aklin & Urpelainen 2018:49). Dette er forsvart i teorikapitlet.

i Temporær avgrensning

Tidsperspektivet for denne oppgaven har blitt utvidet underveis, da prosjektet ved to anledninger har blitt lagt på is som følge av praktikantopphold utenlands. I tillegg valgte jeg å

utvide intervjudatagenereringen til medio august, etter at flere informanter fra den politiske posisjonen i perioden meldte interesse for å delta mot slutten av sommeren 2020. Med åpningen av områder og en forskrift til Havenergiloven sommeren 2020 ga det dessuten mening å utvide tidshorizonten for studieobjektet. I august hadde jeg derfor langt mer empirisk ferskvare enn forutsett i juni.

Dette har gått på bekostning av kontinuiteten i arbeidet. Samtidig gir det temporære utsnittet et mer solid grunnlag for å svare på oppgavens problemstilling, enn hva det opprinnelige forskningsdesignet gjorde. Fremfor alt er oppgaven skrevet under et eksternt sjokk - koronapandemien. Effektene av dette er som teorien angir foreløpig vanskelige å slå fast. Den rollen som havvindnæringen har fått i den politiske responsen sannsynliggjør derimot som jeg vil vise, at policies *kan* komme til å vedtas som kan avstedkomme at i alle fall flytende, havvind låses inn.

For å få med disse responsene som del av endringene på den avhengige variabelen, har jeg satt strek for analysen ved utgangen av 2020. Intervjuene ble avsluttet i august 2020, og hendelsene høsten 2020 er derfor bare dekket gjennom dokumentstudie, og ikke i intervjumaterialet. Dette gjelder utredningen av internasjonale erfaringer med støtteordninger for flytende havvind, som noen av informantene uoppfordret omtalte prospektivt, og varslingen av regjeringens kommende olje- og energimelding i november 2020, som informantene ikke omtalte.

2.3.4 Operasjonalisering av problemstilling

Til problemstillingen operasjonaliserte jeg suksess som tredjerangs endring, altså at norsk havvindpolitikk representerer et paradigmeskifte i energi- og klimapolitikken. Kriteriet for et slikt skifte er at målhierarkiet bak norske havvind-policies har blitt endret fra tid-0 til tid-1 (Hall 1993:277-280), i mitt tilfelle fra 2012 til 2020. Denne analysen av mål innebærer at suksesskriteriet befinner seg på policyens *output* (Winter & Nielsen 2008:14).

En vurdering av suksess krever videre at det presiseres hvilken evalueringsstandard som legges til grunn (Winter & Nielsen 2008:30). Min nysgjerrighet er knyttet ikke til havvind bare per se, men som bidrag til å kutte klimagassutslipp. Det er derfor med henblikk på klimapolitiske mål at jeg vil undersøke havvindpolitikkenes målhierarki. Spørsmålet om endring er således ett om hvorvidt klimapolitiske hensyn siden 2012 har blitt viktigere, i havvindpolitikken:

Tidligere forskning viser at klimapolitiske hensyn har vært underordnet de energipolitiske, i havvindpolitikken, paradoksalt nok ved at havvind *ikke* har vært fremmet som noe vesentlig bidrag i den norske, europeiske eller globale, energimiksen. Snarere har havvindpolitikken vært definert av energipolitikkens prinsipper om kostnadseffektivitet (Meld. St. 25 (2015-2016):183, Prop. 1 S (2010-2011):134, 147, 158, Prop. 1 S (2020-2021):87) og teknologinøytralitet (Prop. 1 S (2010-2011):15, 26, 150, 158; Prop. 1 S (2017-2018):156, Prop. 1 S (2020-2021):124). Den praktiske implikasjonen av dette har som nevnt vært at midler til FoU er blitt brukt som verktøy for å fremme havvind. For å øke den analytiske presisjonen og i tråd med en ambisjon om konseptutvikling (Tjora 2012:174-176), utvikler jeg et begrep for dette fenomenet: Implikasjonen av energipolitikkens paradigme i form av forsøket på å støtte nye energiteknologier over andre budsjetter konseptualiserer jeg som *kostnadslåsen* i norsk energipolitikk.

Mitt premiss er at en havvindpolitikk som drives av mål om å begrense klimaendringer, fordrer at norske havvindenergiressurser utnyttes selv om landet p.t. er selvforsynt med hovedsakelig fornybar, kraft. Per i dag har Norge et kraftoverskudd i normalår på rundt 10 TWh (Statnett 2020:49). Som følge av forbruksvekst forventer derimot Statnett at dette snur til et kraftunderskudd allerede i 2030, dersom ikke produksjonen vokser mer enn det som allerede kan forventes (ibid.).²⁸ Norske havvindenergiressurser innebærer dessuten et betydelig potensial for å kutte klimagassutslipp dersom de eksporteres.

Tilsvarende operasjonaliserer jeg derfor en utfordring av kostnadseffektivitetsprinsippet for å bygge ut havvind for elektrifiseringsformål i (1) Norge og (2) Europa som et kriterium for en havvindpolitikk forankret i klimapolitiske mål. Et paradigmeskifte i tråd med Halls begrepsforståelse vil måtte operasjonaliseres med henblikk på et større politikfelt enn en spesifikk energikilde som havvind (1993:280-296)²⁹. Endringen jeg vil på- eller avvise er derfor om havvind som løsning har gitt støtet til å utfordre det energipolitiske paradigmet.

En tredjerangs endring i havvindpolitikken fordrer derfor at energipolitikkens premisser nedrangeres i målhierarkiet, dvs. policies som tilrettelegger for en innlåsing av

²⁸ Statnett forutsetter at hele det europeiske energisystemet utvikles mot målet om nullutslipp i 2050 (2020:iii-iv).

²⁹ Hall anvender paradigmekonseptet i en studie av britisk økonomisk politikk (1993:280-296).

havvind gjennom unntak fra krav om samfunnsøkonomisk lønnsomhet på kort sikt. Dette forutsetter videre at hensynene til industriutvikling og/eller klima, har fått forrang.

Forventningen om tredjerangs endring vil således kunne avvises dersom:

- 1 *Energipolitikkenes prinsipper er overordnet hensynet til klimakutt, i utformingen av havvindpolitikken, operasjonalisert ved at*
 - 1.1 *prissignalet styrer utbyggingen av kraftproduksjon*
 - 1.2 *FoU fortsatt brukes som ventil for å støtte havvind der kostnadslåsen utelukker finansiering over energipolitikkenes budsjetter*
- 2 *Energipolitikkenes prinsipper fortsatt er overordnet hensynet til industriutvikling, i utformingen av havvindpolitikken*

En tredjerangs endring kan dessuten sannsynliggjøres eller avvises ved å undersøke politikken som prosess: Ved et paradigmeskifte vil jeg forvente å observere (1) endringer i policy som speiler argumentene til fraksjoner med institusjonelle posisjoner og andre ressurser, mer enn de speiler vitenskap; (2) et skifte i hvem som tillegges autoritet i havvindspørsmål, og (3) eksperimentering med og eventuelt feilslått, policy (Hall 1993:280). Dermed befinner suksesskriteriet seg også på studiet av policyutviklingen som *prosess* (Roberts et al 2018:305).

2.3.5 Diskusjon av studiens kvalitet

i Reliabilitet

At forskningen er reliabel innebærer at andre forskere skal kunne komme fram til samme konklusjoner ved hjelp av samme forskningsdesign (Tjora 2012:206). Mens det positivistiske idealet er at forskerens eget engasjement i forskningstemaet bør unngås fordi det vil påvirke resultatene, er total nøytralitet ansett som urealistisk innenfor den fortolkende tradisjonen som kvalitativ forskning baserer seg på (Tjora 2012:206). Forskeren må likevel være seg bevisst og unngå, fallgruvne.

En bekymring har derfor vært at min teoretiske forankring i litteraturen om bærekraftig energiomstilling, inngir visse forventninger om normative holdninger jeg som forsker har. Jeg har derfor lagt vekt på å formulere spørsmålene så nøytralt som mulig, hvilket også er viktig for å sikre at jeg måler det jeg ønsker å måle – validitet (Moses & Knutsen

2012:132). Videre har jeg forsøkt å styrke reliabiliteten gjennom hyppig bruk av sitater, hvilket gir leseren tilgang til informantens "stemme" (Tjora 2012:205).

For å sikre forskningens reliabilitet og validitet er det avgjørende at forskningen er transparent, altså at de metodiske valgene er godt kommunisert (ibid.:216). Dette er gjort gjennom grundig redegjørelse for forskningsdesignet, de utfordringer jeg har møtt på underveis, og hvordan jeg har løst dem. Så langt informantene har samtykket til det er uttalelsene heller ikke anonymisert. Det at intervjuguiden og listen over informanter og deres relevante posisjon er lagt ved³⁰, styrker også studiens transparens.

ii Intern validitet

Tilliten til slutningene som trekkes hviler på hvorvidt analysen måler det forskeren ønsker å måle (Tjora 2012:206). Ivaretagelsen av studiens interne validitet handler derfor essensielt om å lage så presise indikatorer som mulig (Moses & Knutsen 2012:60). Dette er forsøkt ivarett gjennom oppgavens kriteriesett, som ble utformet for å kunne på- eller avvise tredjerangs endring. Gjennom å sikre at jeg i undersøkelsen av forventningene måler det jeg ønsker å måle sikrer også kriteriene at slutningene som trekkes, er internt valide.

Studiens gyldighet kan i intervjusammenheng trues av at informanten har en politisk agenda, på to måter: For det første ved at informanten overdriver egen innflytelse, dernest fordi det ikke kan garanteres at vedkommende snakker sant (Berry 2002:680-681). Særlig det første identifiserte jeg tidlig i intervjuprosessen som en reell utfordring. For å korrigere dette anbefaler Berry at forskeren leser seg godt opp på objektets institusjon før intervjuet (ibid.:681). I tillegg til dette forarbeidet har jeg triangulert informantens påstander, især de om egen innflytelse, ved hjelp av andre informantuttalelser og kilder, i dokumentstudien.

Som denne studien vil vise er subjektive framstillinger av presumptivt objektive fakta, blant annet om Norges framtidige behov for fornybar kraft, analytisk interessante. Slike divergenser er derfor innlemmet i analysen som en ressurs. Ved å tydeliggjøre disse nyansene mener jeg det empiriske materialet styrkes, samtidig som hensynet til transparens og intern validitet er godt ivarettatt.

³⁰ Vedlegg 1 og 2.

iii Ekstern validitet

Ekstern validitet kalles også generaliserbarhet: I hvilken grad lærdommene fra forskningen kan sies å beskrive virkelighetens verden (Moses & Knutsen 2012:60). Jeg mener funnene fra denne studien stiller seg til rådighet for en viss *konseptuell generalisering*, som er målet for Tjoras stegvis-deduktiv-induktive metode (2012:215). Forskeren ønsker da å fremstille funn i form av konsepter, typologier, teorier modeller, begreper, metaforer eller lovmessigheter som ikke spesifikt knytter seg til kun den empirien eller casen som undersøkes (s. 209). Tidligere forskning og teorier bidrar da til studiens generaliserbarhet. Mitt case kan således si noe om (1) rollen til policy i bærekraftig teknologiomstilling, og (2) norsk energi- og klimapolitikk. Gjennom besvarelsen av forventninger og en beskjedne konseptutvikling mener jeg derfor at studien bidrar til å raffinere tidligere teori og litteratur innenfor disse to feltene, hvilket gir den en verdi for forskere på tema også utover mitt case (s. 215).

3 Politikfeltet for norsk havvind 2012-2020

Bakgrunnen for denne oppgaven er en antakelse om at mulighetsvinduet for norsk havvind har åpnet seg på nytt etter 2012. To hendelser peker seg ut som tydelige uttrykk for denne endringen: Enovas bevilgning til Equinors Hywind Tampen i 2019 og vedtakene om en forskrift til Havenergiloven og å åpne områder, i juni 2020.

I dette kapitlet vil jeg presentere utviklingen på politikfeltet i perioden 2012-2020. Nedenfor oppsummerer jeg først hovedtrekkene i perioden. Den mer detaljerte utviklingen vil deretter bli strukturert rundt hendelsene som datamaterialet framstiller som de mest sentrale: I underkapittel 3.2 vil jeg redegjøre for to prosjekter som har søkt og fått avslag på søknad om skjerming eller konsesjon fra staten i perioden: Havsul 1 og Siragrunnen. Et tredje prosjekt, OO-Star, vil også omtales kortfattet. Dette fordi prosjektet søkte og har fått støtte fra EU.

I underkapittel 3.3 presenterer jeg kort noen trekk ved den teknøkonomiske utviklingen som er relevante for å forstå politikken. Eksterne og interne sjokk i perioden, hvilke jeg som Aklin & Urpelainen (2018) forstår som hovedkanalen for innflytelsen av landskapet på nasjonal politikk, omtales i 3.4. Effekten av eksterne sjokk på policy ventes dernest å avhenge av agency. I underkapittel 3.5 vil jeg derfor redegjøre for hvordan policy-entreprenører på Stortinget har grepet mulighetsvinduer disse eksterne sjokkene har skapt, ved å foreslå og fremme offentlige havvind-policies. I underkapittel 3.6 beskriver jeg viktige endringer i klimapolitikken i perioden. Deretter presenterer jeg i 3.7 de tre endringene på den avhengige variabelen: Hywind Tampen-bevilgningen, vedtakene om å åpne områder og om en Havenergilovforskrift, og utredningen av finansieringsordninger for flytende havvind i statsbudsjettet for 2021. Effektene av sistnevnte er uklare, blant annet fordi den kom seint i arbeidet med denne oppgaven. Hovedvekten vil derfor være på de to første.

3.1 Havvindrelevant politikk 2012-2020

Ved inngangen til denne perioden hadde Norge som vist fortsatt kun 2,3 MW installert havvindkapasitet (Equinor udatert a, Normann 2015:2). I tillegg fantes en fullmaktslov om fornybar energiproduksjon til havs. Havenergiloven slår fast at områder utenfor grunnlinja først kan åpnes for konsesjonssøknader etter at det er foretatt konsekvensutredning (2010, §2-2).

Siragrunnen AS søkte ved revidert søknad den 9. november 2012 om konsesjon, ekspropriasjonstillatelse og forhåndstiltredelse til Siragrunnen vindkraftverk (OED 2016:1), en uke etter at selskapet hadde mottatt en oppdatert konsekvensutredning for naturmiljø basert på nye tellinger av fugletrekk (Miljøfaglig Utredning AS 2012). 13. januar 2015 avslo NVE søknaden om et vindkraftverk på Siragrunnen, begrunnet i energilovens formålsbestemmelse (OED 2016:2). Søknaden ble igjen avslått av OED i 2016 (s. 15) etter at Siragrunnen sammen med 10 andre aktører klaget avslaget inn (s. 2).

Deretter fikk norsk havvindpolitikk mer regulatorisk innhold da NVE i desember 2012 fulgte opp sin tidligere rapport fra 2010, og la fram en strategisk konsekvensutredning (NVE 2012b). Av de 15 områdene som direktoratet hadde foreslått i 2010 utpekte NVE fem som mest egnet til å åpnes først: Sandskallen – Sørøya Nord, Frøyagrunnene, Utsira Nord, Sørlike Nordsjø I og Sørlike Nordsjø II (ibid.:148).

I de påfølgende årene utløste denne utpekingen av områder hverken konsesjonstildelinger eller noen umiddelbar åpning av områder (Dok. 8:182 S (2017-2018):1-2). Mulighetsvinduet ser deretter ut til å ha åpnet seg: For å følge opp intensjonen bak både NVEs prosess og Havenergiloven vedtok et enstemmig Storting i juni 2018 at det skulle utarbeides en detaljert forskrift for åpning og tildeling av havvindkonsesjoner (Stortinget udatert a). Samtidig skulle støttemekanismer for å utløse havvindprosjekter i kommersiell skala, utredes.

Forskriften til Havenergiloven ble sammen med åpningen av områdene Utsira Nord og Sørlike Nordsjø II vedtatt åpnet 12. juni 2020, og trådte i kraft 1. januar 2021 (OED 2020a; b). 22. august 2019 annonserte Enova at foretaket ville bevilge 2 329 800 000 kroner til Equinor for å elektrifisere oljeplattformer på feltene Gullfaks og Snorre (Enova 2019, Martiniussen & Andersen 2019). Bevilgningen er den største i foretakets historie. Havvindparken vil bli verdens største av sitt slag, og skal settes i drift i 2022. 1. oktober 2020 startet byggingen (Haaland 2020).

Det mulighetsvinduet som disse to hendelsene vitner om, har tilsynelatende holdt seg åpent. Havvind ventes sammen med andre nye næringer å behandles grundigere av regjeringen våren 2021, etter at olje- og energiminister Tina Bru i november 2020 annonserte en melding som for første gang vil behandle olje og energi sammen (Lorentzen 2020, OED 2020c). Nye næringer som havvind er her beskrevet som ett av fire tema. Dagen etter at meldingen ble annonsert, varslet regjeringen også en veileder for å sikre god

konsesjonsbehandling for vindkraft til havs, som skal legges fram på samme tid (Regjeringen 2020c).

Endelig ble planene om et revitalisert Havsul-prosjekt, som kunne blitt Norges første bunnfaste havvindanlegg, stanset i mars 2021 (OED 2021). Bakgrunnen var sterk lokal motstand (ibid.).

I skrivende stund har Norge derfor ennå bare 2,3 MW installert havvindkapasitet. Havvindpolitikken har fått grunnleggende juridiske rammebetingelser på plass, og 88 MW kapasitet (Hywind Tampen) er under utbygging.

3.2 Nisjer og regimemotstand: Forsøk på skjerming

Hovedårsaken til at Normann (2015) konkluderte med at mulighetsvinduet for en statlig havvindsatsning i 2012 lukket seg, var at det bunnfaste prosjektet Havsul 1 ble skrinlagt. Kartleggingen av perioden viser ytterligere tre forsøk på skjerming, hvorav ett – Hywind Tampen - har lyktes. I det følgende redegjør jeg for prosessene bak de som ikke fikk statlig støtte eller konsesjon³¹:

3.2.1 Siragrunnen

Et av dem er tidligere nevnte Siragrunnen, som ved å bruke petroleumsskatteregimet ville hvile på en form for skjerming. Denne modellen skulle ifølge prosjektutviklerne forsvares ved å dedikere en kraftmengde tilsvarende den som ble sendt til sentralnettet fra Siragrunnen, til petroleumsplattformer offshore. Kraftverket ville produsere 780 GWh fornybar energi årlig (OED 2016:14) og hadde en estimert utbyggingskostnad på 23 mill kroner per MW (s. 5). Prosjektet hadde tilslutning fra Vest-Agder fylkeskommune og kommunene Sokndal, Flekkefjord og Farsund (s. 14).

Søknaden ble som vist³² avslått av NVE, som var konsesjonsmyndighet for prosjekter innenfor grunnlinja³³. I kalkylen mellom samfunnsnytte og ulemper som ifølge denne skal veies mot hverandre, ble usikkerheten knyttet til omfanget av teknologi- og industriutvikling,

³¹ Siragrunnen-prosjektet fikk avslag allerede på konsesjonsstadiet. Som jeg vil vise synes også økonomiske vurderinger å ha spilt inn i avslaget til OED. I denne oppgaven vil jeg derfor behandle spørsmålet om konsesjon og skjerming for Siragrunnen i sammenheng.

³² Omtalt i 3.1.

³³ Prosjekter innenfor grunnlinja reguleres av Energiloven, ikke Havenergiloven (2012:§1-2, NVE 2010:14).

vurdert som for stor til å veie opp for naturinngrepene overfor fugl og fisk og angivelig store utbyggingskostnader (OED 2016:2).

Kort tid etter klagde 10 regionale aktører sammen med Siragrunnen AS avslaget inn for OED. (ibid.). Blant disse var selskapene som utgjør Amon AS, som hadde blitt stiftet sommeren 2014 for å fungere som sekretariat for nettverket som ønsker å bli totalleverandør for serieproduksjon og installasjon av havvind (T. Mühlbradt, personlig kommunikasjon, 1. februar 2021). De hadde en avtale om leie og fremtidig kjøp av Lundevågen i Farsund, der de skulle produsere turbinene (ibid.).

Hovedanførselen for klagen var at NVE ikke hadde vektlagt potensialet for innovasjon, industri- og teknologiutvikling tilstrekkelig (ibid., OED 2016:2, Prosjektaktør 2020, intervju). 15. februar året etter avslo departementet søknaden (OED 2016:15). Hovedbegrunnelsen var ulempene for naturmangfold og fiskeri, som i en samlet kalkyle veide tyngre enn hva de samfunnsøkonomiske gevinstene, som var heftet med usikkerhet, kunne forsvare (ibid.).

Mens Havgul AS per i dag ikke er tilknyttet prosjektet går prosjektutviklingen videre hos Amon AS (T. Mühlbradt, personlig kommunikasjon, 1. februar 2021). Amon har flere ganger mottatt støtte fra Innovasjon Norge, seinest i 2020 (ibid.).

3.2.2 Havsul I

Mens utsiktene til et vindkraftverk på Siragrunnen p.t. derfor er usikre har Norges første konsesjonsgitte havvindpark, Havsul 1, i perioden ligget dødt (Teigland 2020, intervju). Prosjekteiernes ønske om Enova-støtte ble som vist ikke innfridd (Normann 2015:190), etter at de gjennom en lengre dialog med Enova hadde diskutert muligheten for å komme inn under foretakets daværende Teknologitvklingsprogram (Teigland 2020, intervju; personlig kommunikasjon, 28. januar 2021). En uttalt bekymring var ifølge styreleder i Vestavind Offshore Wenche Teigland at prosjektet ville spise opp en for stor andel av programmets kapital (ibid.).

At støtte var utelukket ble klart med Enovas nye styringsavtale sommeren 2012 (ibid.). Støttenivået innenfor programmene for markedsintroduksjon av ny energiteknologi ble da satt for lavt til at de kunne finansiere storskala testing som Havsul 1 (ibid., Lie 2013). Som del av statsbudsjettet ble det isteden bestemt at nye fornybare energiteknologier skulle finansieres

ved hjelp av de teknologinøytrale el-sertifikatene, hvilke som nevnt ikke ville komme komparativt dyrere havvindprosjekter, til gode (Gillesvik 2012).

Etter avklaringen sommeren 2012 startet Vestavind Offshore arbeidet med en alternativ forretningsmodell, som baserte seg på petroleumsskatteregimet (Lie 2013). Bakgrunnen var en ikke-forpliktende uttalelse fra Oljeskattekontoret i april 2012 om at dette kunne være mulig for havvindparker som dedikerte all produksjonen til en offshore plattform. Samtidig som de forsøkte å få avklart denne uttalelsen politisk var selskapet derfor i samtaler med flere olje- og gassoperatører (W. Teigland, personlig kommunikasjon, 28. januar 2021).

Til årsakene til at selskapet heller ikke fant noen partner antyder Teigland muligheten for at oljeprisfallet i 2011-12 kan ha hatt betydning (2020, intervju). En del av interessen som i prosjektets utviklingsfase fantes blant potensielle partnere skyldtes ifølge henne oljeprisfallet høsten 2008 (ibid., Lie 2013). Det samme gjelder ifølge henne de politiske signalene som hadde blitt gitt om blant annet Enova-støtte, men som ikke ble innfridd (Teigland 2020, intervju). I desember 2012 skrinla Vestavind prosjektet (Gillesvik 2012).

Konsesjonen ble forlenget våren 2012, og lå lenge igjen som verdi i selskapet (NVE 2012a, Teigland 2020, intervju). I 2017 solgte prosjektutvikleren, Havgul AS, opsjonen videre til det Canadiske infrastrukturselskapet Enbridge, som deretter har forsøkt å få en kommersiell avtale med gassprosesseringsanlegget på Nyhamna (Lorentzen 2019). I 2019 ga Oljeskattekontoret selskapet grønt lys til å bruke petroleumsskatteregimet, hvilket lar kjøperne av kraften trekke fra 78 på skatten (Lie 2019).

Etter søknad fra prosjekteierne 27. mars 2020 utvidet NVE den daværende fristen for idriftsettelse av prosjektet, som utløp 1. januar 2020 (NVE udatert). Etter at saken ble klaget inn av åtte parter ble saken oversendt OED i september 2020. 26. mars 2021 gjorde OED om NVEs vedtak, og ga klagerne medhold (OED 2021).

3.2.3 Skjerming fra EU: OO-Star

I mars 2020 ble det kjent at et demonstrasjonsprosjekt basert på et tredje norsk flytende konsept, OO-Star, tildeles omkring 290 millioner kroner³⁴, innenfor EUs forsknings- og innovasjonsprogram Horisont 2020 (Haugaland vekst 2020). Formålet er å redusere

³⁴ Eller 25 millioner euro (Haugaland vekst 2020).

kostnadene til 40-60 €/MWh i 2030. Testprosjektet skal som første i verden demonstrere en 10 MW turbin på et flytende fundament, og bygges på testsenteret utenfor Karmøy. Med DNV GL, Kværner og Unitech Offshore blant leverandørene ventes prosjektet å ville bidra til utviklingen av en norsk underleverandørkjede (ibid).

Prosjektet realiseres ved at spanske Iberdrola skaffer turbinen og den garanti som programmet krever utover partnernes egenandel (T. Landbø, personlig kommunikasjon, 05. april 2021). Det norske samarbeidet ble koordinert av klyngen Norwegian Offshore Wind Cluster (heretter NOWC), som er resultat av en idé fra selskapet bak testsenteret, MetCentre, og en del av Innovasjon Norges Arena-program (Nesse 2020, intervju). Innovasjon Norges EU-eksperter har derfor medvirket i arbeidet med prosjektsøknaden.

3.3 Teknoøkonomisk utvikling

Det er dermed to bunnfaste prosjekter som har fått avslag på søknader om konsesjon eller støtte i perioden. Fellestrekket for OO-Star og Hywind Tampen, som jeg vil omtale blant endringene på den avhengige variabelen i 3.7, er at de benytter flytende teknologier. La oss ta en kikk på forskjellene mellom de to teknologiene:

Forventningen til havvindens potensiale i en norsk energiomstilling skyldes særlig lovende kostnadsutviklinger for havvindteknologiene (f.eks. Menon 2019:9-11). Kostnadsutviklingen for nye teknologier henger som nevnt tett sammen med oppbygningen av erfaring og mengden total installert kapasitet nasjonalt og globalt (Aklin & Urpelainen 2018:78). I 2020 var den totale installerte havvindkapasiteten 35 GW, hvorav flytende havvind kun utgjorde 66 MW (GWEC 2021).

Forventningene til flytende havvind drives således av erfaringen med bunnfast havvind (f.eks. Equinor 2019b:1, Nesse 2020, intervju), der kostnadene falt med rundt 50 prosent i perioden 2014-19 (Menon 2019:15). Fremfor alt ventes gevinster innenfor flytende havvind å ville følge av Norges komparative fortrinn innenfor petroleums- og maritim sektor (s. 19-20). Overførbarheten til flytende havvind består særlig i at vesentlig mer av installasjonen støtter seg på kunnskap om å takle forhold under vann, enn for bunnfaste teknologier (ibid.).

Flytende teknologier er således dyrere enn bunnfaste, fordi de er langt mindre modne. Mens flytende havvind i 2019 hadde en energikostnad på rundt 150-200 øre/kWh for pre-

kommersielle prosjekter, lå tilsvarende for bunnfast havvind på omlag 90 øre/kWh (ibid.:11). Det ventes derfor at energikostnaden for flytende havvind vil komme til å krysse den for bunnfast ettersom teknologien bedres, særlig fordi flytende havvind vil ha stordriftsfordeler som følge av at konstruksjonen skjer på land, før møllene slepes ut (Evang 2020, intervju; Menon 2019:15). Kostnadene ble i 2018 derfor ventet å falle relativt raskt til 80-100 øre/kWh (ibid.). Menon rapporterte i 2019 at flere aktører har ambisjoner om å redusere kostnadene ned til mellom 40-60 øre/kWh. Det *kan* derfor bli lønnsomt å bygge ut flytende havvind allerede på midten av 2030-tallet (s. 17). Avhengig av hvilket av deres høy-, basis- eller lavscenarier som legges til grunn, ventes havvind å nå målsetningen på 60 øre/kWh en gang mellom 2030 og 2037 (s. 15).

I forhold til bunnfast, har flytende havvind også et langt større utbyggingspotensial fordi det ikke er begrenset av vanddybder, eller av havbunn av lav kvalitet (ibid.:11). Vindressursene lenger fra land er som hovedregel også langt større. Ifølge WindEurope er det derfor realistisk for Norge å ha en installert flytende havvindkapasitet på 30 GW i Nordsjøen, i 2050 (2019:16, 57). Norges tilgang på slike havarealer skaper også utsikter til en betydelig industri (Lier-Hansen 2020, intervju). Interessen for havvind i en norsk kontekst knyttes derfor særlig til mulighetene innen flytende havvind (Elvestuen 2020, intervju; Hagesæther et. al 2020; Lier-Hansen 2020, Prosjektaktør 2020; intervjuer).

3.4 Landskapet og eksterne sjokk

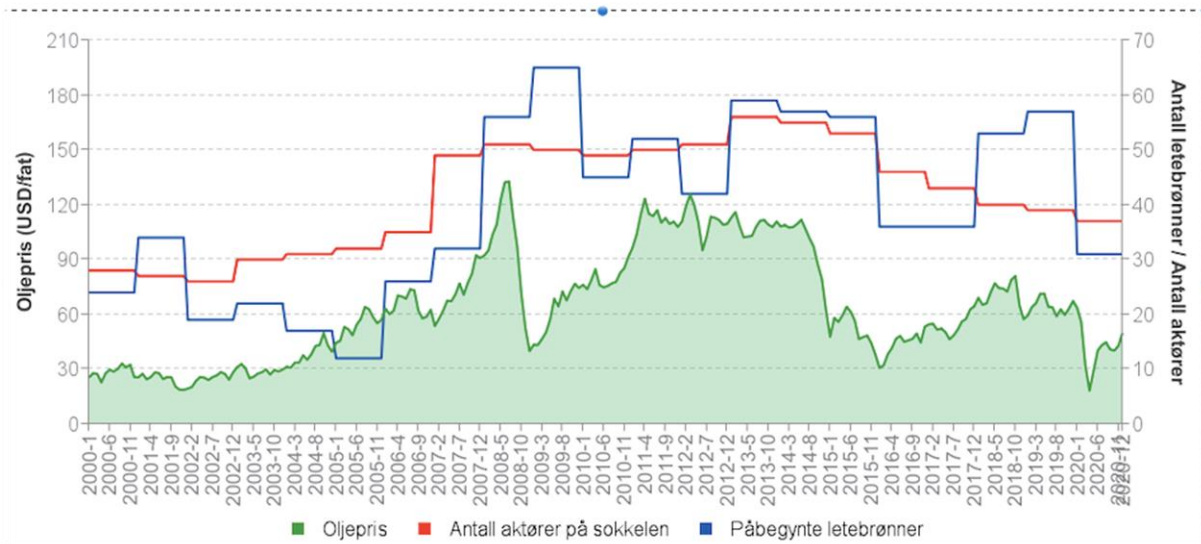
Hva så med de mer akutte innflytelsene på politikken? Utgangspunktet for ny politikk (Kingdon 2014) eller innfasing av fornybar-løsninger (Aklin & Urpelainen 2018) oppstår som nevnt i kjølvannet av eksterne sjokk. I det følgende presenterer jeg kort hendelser som med hensyn til havvinden *kan* ha oppført seg som sjokk, i perioden.

3.4.1 Oljeprisfallet 2014

Ved utgangen av 2014 kunne britiske Financial Times kåre det største sjokket som rammet verdensøkonomien i 2014 (Giles 2014, Østgårdsgjelten 2014). Oljeprisen hadde da mellom juni og desember 2014 falt fra 115 dollar til omkring 60 dollar fatet. Bakgrunnen var en stabilt høy oljepris over mange år som ble avbrutt av summen av flere hendelser på pris- og etterspørselssiden i det globale oljemarkedet. Det hele kulminerte da det internasjonale oljekartellet OPEC i november 2014 ikke som ventet besluttet å nedtrappe produksjonen for å begrense fallet (ibid., Qvale 2014). Fallet vedvarte, og i januar 2016 lå prisen på knappe 26

dollar per fat³⁵ (Canada Energy Regulator 2017). Under vises prisutviklingen for norsk Nordsjøolje:

Figur 3: Oljeprisen 2000-2020



Kilde: Norsk Petroleum

3.4.2 Internt sjokk: "Vindkraftopprøret"

Videre oppstod en viktig landskapshendelse i norsk miljø- og energipolitikk da motstanden mot utbygginger av vindkraft på land eskalerte i 2018 og 2019, etter at utbyggingstempoet hadde økt (Sved 2019). Fra 1998 til 2019 utstedte NVE nesten 100 konsesjoner, hvorav mange begynte å melde seg i naturlandskapet fra 2018 (ibid., Inderberg, Rogstad, Saglie & Guldbrandsen 2019:181). Motstanden skyldes særlig at turbinene i takt med teknologiutviklingen i mellomtiden har blitt større, og at konsekvensene for naturmiljø, fugle- og dyreliv er bedre kartlagt (ibid., Meland 2019). Videre har protestene fått kraft fra en misnøye med at utbyggingskostnadene langt på vei bæres av strømkundene³⁶, fra kraftprodusenter som ønsker høyest mulig pris for strømmen, og fra en motvilje mot kraftmarkedsintegrering drevet av EU-skepsis (ibid.).

I 2019 ble organisasjonen Motvind opprettet, tuftet på "motstanden mot de brutale utbyggingene av vindkraft landet rundt" (2020). Som respons på motstanden er flere av konsesjonene trukket tilbake etter prinsippet om lokalt selvstyre (Sved 2019). Høsten 2019

³⁵ Daglig spotpris for West Texas Intermediate (WTI).

³⁶ Gjennom el-sertifikatordningen.

trakk regjeringen også tilbake NVEs ferske kartlegging av mulige utbyggingsområder, som skulle gi grunnlag for flere vindkraftanlegg, etter negative høringsinnspill fra kommunene (Befring, Skei & Solberg 2019). Politikeres omtale av vindkraftutbygging på land har siden dette vært preget av moderasjon (Haugan 2019b, Meland 2019, Meld. St. 28 (2019-2020):6-7).

Sivil ulydighet er blitt brukt i forsøk på å stoppe utbygginger (Sved 2019). Pussig nok kom motstanden mot utbygging på land også til uttrykk da olje- og energiministeren skulle annonsere åpningen av havområder i juni 2020 (Akhtar & Schibevaag 2020), da en uavhengig aksjonist forsøkte å hindre ministeren fra å gå inn til et møte med Østensjø Rederi.

3.4.3 Korona-pandemien og oljeprisfallet 2020

Fra situasjonen rundt årsskiftet 2019-20 endret verden seg i løpet av nyåret og våren 2020 som følge av en pandemi. For å begrense de økonomiske tapene av den medfølgende sosiale nedstengningen, iverksatte Regjeringen motkonjunkturtiltak i flere omganger (f.eks. Innst. 216 S (2019-2020), Innst. 351 L (2019-2020)). Tiltak for omstilling omfattet de for å opprettholde eller styrke innsatsen på fornybare energiteknologier, blant annet havvind (ibid.).

Under behandlingen av økonomiske tiltak den 31. mars ba Stortinget regjeringen om å seinst i forbindelse med statsbudsjettet for 2021 komme tilbake med "(...)en utredning og mulige finansieringsmodeller som kan sikre utbygging og realisering av prosjekter innenfor flytende havvind" (Innst. 216 S (2019-2020):61). Departementet fulgte dette opp i statsbudsjettet (Prop 1 S (2020-2021):121-126), sammen med en gjennomgang av internasjonale erfaringer med støtteordninger for havvind. Sistnevnte fulgte opp en instruks fra Stortinget i behandlingen av et Dok 8-forslag fra 2017³⁷ (s. 122-124).

I mai 2020 lanserte regjeringen også en "pakke for grønn omstilling i næringslivet" (Regjeringen 2020b). Pakken omfatter en bevilgning på 10 mill kroner til Norsk Industri (heretter NI), som skal initiere et industrisamarbeid for å identifisere og etablere leverandørkjeder og industristandarder for havvind (Prop. 1 S (2020-2021):125). I tillegg skal det opprettes et nytt FME med søkelys på havvindkraft (Prop. 127 S (2019-2020):97,

³⁷ Omtales i 3.5.2.

Regjeringen 2020b). Samtidig ble det bestemt å øke bevilgningen til Enova over statsbudsjettet med 2 mrd (ibid.).

Tiltakspakken ble foreslått samtidig med midlertidige lettelser i skattelovgivningen til petroleumssektoren, for å hindre massepermutteringer (Innst 351 L (2019-2020):14-18, Regjeringen 2020a). En krisepakke til denne næringen på 16,3 mrd hadde også blitt lagt fram i januar (Brunborg, Nilsen og Gadheri 2020). O&G-industrien var som andre næringer skadelidende etter den globale smittespredningen sendte oljeprisen ned. De midlertidige skattelettelsene ble gitt under premisser om at innsatsen for å redusere klimagassutslipp, både gjennom ny teknologiutvikling og på sokkelen, skal akselereres (Innst. 351 L (2019-2021):17-18).

3.5 Agency: Dagsordensetting og policy-entreprenører

Har disse sjokkene avstedkommet havvindpolitikk? Utnyttelsen av mulighetsvinduer avhenger som vist av agency. Policy-entreprenører må koble det problemet som sjokket avdekker, med policy og helst også mottakelighet i politikkstrømmen, skal havvind-policy se dagens lys. Mulighetsvinduer kan også skape anledning til å sette havvind på den politiske dagsorden. I hvilken grad begge deler er gjort i perioden, er tema i det følgende:

3.5.1 Oppmykningen begynner: Rasmus Hansson setter flytende havvind på dagsorden

La oss gå noen år tilbake. 13. mai 2015 ble havvind lagt på Regjeringens bord, da stortingsrepresentant Rasmus Hansson fra MdG etterlyste en storsatsning på flytende vindkraft i et representantforslag (Dok. 8:118 S (2014-2015)). Her etterspurte han både en demonstrasjonspark med tilhørende infrastruktur og finansiering, og et forslag til økonomiske rammebetingelser som kunne utløse næringen (s. 4). På denne bakgrunn ba³⁸ Stortinget i november 2015 regjeringen i den planlagte energimeldingen framlegge en strategi for realisering av havvind og andre typer havbasert fornybar energi, og utrede mulighetene innen fornybar energiproduksjon for norsk leverandørindustri (Innst. 70 S (2015–2016):3).

I hvilken grad dette deretter ble fulgt opp i Energimeldingen (Meld. St. 25 (2015-2016)) ble så gjenstand for debatt i behandlingen av denne, der komitémedlemmene fra Ap, Sp, SV og MdG hevdet at omtalen ikke oppfylte kriteriene til en strategi (Innst. 401 S (2015-

³⁸ Etter at det først ble avvist av OED i brev 12. oktober (Innst. 70 S (2015–2016):4).

2016):27). Med henvisning til Norges tilgang på uutbygd vann- og landvindkraft som kunne bygges ut "til vesentlig lavere kostnad" hadde Regjeringen her stadfestet at "utbygging av vindkraft til havs i større skala ikke er realistisk i Norge på kort til mellomlang sikt" (Meld. St. 25 (2015-2016):194). Komitéens flertall, alle unntatt MdG og SV, støttet i behandlingen av meldingen forutsetningen om at storskala utbygging av havvind måtte være markedsmessig lønnsom (Innst. 401 S (2015-2016):26).

Utfallet ble at et flertall utgått av medlemmene fra Høyre, FrP, KrF, Venstre og SV sørget for at Stortinget ba regjeringen om å seinest i 2017 opprette en støtteordning for å realisere demonstrasjonsprosjekt for flytende havvind og andre typer fornybar havenergi (ibid.:26, 59). Regjeringens deretter manglende oppfølging ble tatt opp av komitéen i brev 19. april 2017 (Innst. 285 S (2016–2017):39). Med henvisning til strategien vedtok så Stortinget i behandlingen av statsbudsjettet i desember, å be regjeringen tilrettelegge for å åpne ett til to områder for fornybar havenergiproduksjon, og for søknader om demonstrasjonsprosjekter for flytende havvind (Innst. 9 S (2017-2018):26, 81). Forslaget ble fremmet av komitémedlemmene fra Høyre, FrP, Venstre og KrF (ibid.).

3.5.2 Kobling av strømmene: Dok 8:182 S (2017-2018)

At uttalte politiske ambisjoner ikke var innfridd ble fastholdt igjen i mars året etter (Dok 8:182 S (2017-2018)). En uvanlig koalisjon av stortingsrepresentanter fra MDG og de daværende regjeringspartiene Høyre, Venstre og FrP poengterte at Norges mulighet til å utnytte sin ledende globale stilling innen flytende havvind til å ta en lederposisjon i verdikjedene, avhenger av et hjemmemarked (s. 1). Bak initiativet stod Høyres Lene Westgaard-Halle og MdGs Per-Espen Stoknes:

Så vi ble enige da, Per-Espen og jeg i MdG, om at vi er nødt til å sørge for at disse områdene blir åpna(...) Fordi departementet på det tidspunktet sa "Jada, vi skal gjøre det. Vi skal se på det." (...)vi syntes liksom ikke det var nok trøkk. Så det var bakgrunnen for det Dokument 8-forslaget (Westgaard-Halle 2020, intervju).

Med henvisning til fraværet av konsesjonstildelinger eller åpning av områder siden NVEs konsekvensutredning identifiserte forslagsstillerne mangelen på et detaljert regelverk som et hinder for kommersiell utvikling (Dok 8:182 S (2017-2018):2). Ulike lisenstidelingsordninger fra land som Storbritannia, Tyskland, Danmark og Nederland burde

derfor utredes. Hva støtteordninger og risikoavlastning angikk ble danskenes "svært vellykkede" modell for vindkraftutvikling omtalt som et "eksempel til etterfølgelse" (ibid.).

At forslaget var av stor betydning framgår av at det fikk Stortingets enstemmige tilslutning (Lindahl 2020, intervju; Stortinget udatert a). Den foreslåtte utarbeidelsen av en forskrift og av en utredning av støttemekanismer for å utløse havvindprosjekter i kommersiell skala ble vedtatt i juni året etter. Energi- og miljøkomitéen hadde da insistert på begge tiltak etter at olje- og energiminister Terje Sjøviknes hadde avvist disse i et brev, der han viste til markedets evne til å framelske levedyktige teknologier gjennom kraftprisen (Innst. 322 S (2017–2018):4). Avvisningen av en forskrift var ifølge én informant trolig uttrykk for embetsverkets reservasjoner mot å tilrettelegge for havvindaktivitet (Lier-Hansen 2020, intervju). Flere informanter antyder derimot at uenigheten mellom forslagsstillerne og OED ikke var vesentlig (Haltbrekken 2020, Taksdal 2020, Westgaard-Halle 2020; intervjuer).

Forslaget er særegent fordi det ble stilt av representanter for posisjonspartiene (Henriksen 2020). Blant annet derfor var det et grundig politisk håndverk som lå bak:

(...)å få gjennomslag for et Dok 8-forslag med reelt innhold, det betyr at jeg må gå ganske mange runder i egen regjering først, fordi - det [er] jo ikke sånn at når vi sitter med statsministeren, at jeg ikke koordinerer dette med eget departement. Så jeg hadde jo sjekket ut alle disse punktene med departementet, men det var jo ikke alt de var positive til i utgangspunktet (...) Så (...) teksten er forhandla om før det ble lagt fram i Stortinget, sånn at jeg visste at jeg fikk flertall for forslaget mitt (Westgaard-Halle 2020, intervju)

For å sikre gjennomslag for forslaget og gitt sakens krevende natur konfererte Westgaard-Halle med både statsråd og statssekretær i forkant (2020, intervju). Det å få med alle de borgerlige partiene, også FrP, på forslaget var for henne og Stoknes viktig. Forslaget utmerker seg videre ved at en enstemmig komité stilte seg bak (Henriksen 2020, Lindahl 2020, Westgaard-Halle 2020; intervjuer). Lindahl omtaler derfor forslaget som "skjellsettende" (2020, intervju). Blant andre han betrakter vedtaket som et mulig vendepunkt for norsk flytende havvindpolitikk (ibid., Tunstad 2020, intervju).

I desember 2017 ba OED NVE om å vurdere om vesentlige forhold var endret siden konsekvensutredningen i 2012 (OED 2017), noe det ikke ble funnet støtte for (NVE 2018). 2. juli 2019 sendte regjeringen forslag til områder som kunne åpnes for konsesjonssøknader og til en Havenergilovforskrift, på høring (OED 2020b). 12. juni året etter ble forskriften og

åpningen av områdene Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II for søknader om konsesjon, vedtatt. Begge vedtak trådte i kraft 1. januar 2021. En gjennomgang av erfaringer med støtteordninger fra andre land ble lagt fram av OED i statsbudsjettet for 2021 (Prop. 1 S (2020-2021):122-124). Det inngikk i kapitlet om viktige hensyn for en eventuell støtteordning for flytende vindkraft (s. 121-126), som fulgte opp Stortingets anmodningsvedtak fra behandlingen av motkonjunkturtiltak under virusutbruddet, våren 2020 (Innst. 216 S (2019-2020):61).

3.5.3 Rødt og Arbeiderpartiet krever handling

Blant partiene som har artikulert klarere ambisjoner for havvind mer nylig, er Ap (Dok. 8:132 S (2018–2019), Nesse 2020, intervju). Enkelte beskriver derfor partiet som en pådriver i havvindpolitikken, særlig fra omtrent 2019 (ibid.).

I april 2019 pekte fire Ap-politikere på syv forholdsvis konkrete tiltak i et representantforslag (Dok. 8:132 S (2018–2019):2). Forslagsstillerne ønsket blant annet å vedta et mål om en installert havvindkapasitet på norsk sokkel på 3 GW innen 2030. Med henvisning til en anbefaling fra Norwea, Norges Rederiforbund og NI foreslo de også tallfestede mål om 10 % norsk markedsandel i det globale havvindmarkedet og en omsetning på 50 mrd kroner, innen 2030. Forslagsstillerne ønsket også å åpne "flere områder" for havvindproduksjon, og at regjeringen initierte et nordsjøsamarbeid om å utarbeide en forvaltningsplan for eksport av havvindkraft til Europa (ibid.).

Fire av forslagene ble sammen med ett nytt fremmet av et flertall utgått av representantene fra Ap, Sp, SV og MdG (Innst. 386 S (2018-2019):5-6). Bak det nye forslaget om å "legge frem en nasjonal strategi³⁹ for havvind, med konkrete tiltak" stod samme gruppe representanter (s. 3). Komitémedlemmene fra Høyre, FrP, KrF og Venstre avskrev tallfestede omsetningsmål for 2050 som "krevende", og heller ikke de foreslåtte målene for 2030 fikk flertallets tilslutning. Med henvisning til de pågående prosessene med Havenergilovforskriften og å åpne områder ønsket samme medlemmer heller ikke å "(...)stemme for forslag det allerede er igangsatt prosesser på, da det gir et feilaktig inntrykk av situasjonen på havvindfeltet" (s. 2). Ingen av forslagene ble vedtatt i Stortinget (udatert b).

³⁹ Strategien skulle da omfatte kraftproduksjon fra havvind og andre marine fornybare energikilder (NVE 2010).

En industrisatsning på havvind ble igjen etterlyst da Bjørnar Moxnes fra Rødt i februar 2020 fremmet nok et representantforslag (Dok. 8:57 S (2019–2020)). Han foreslo både å opprette et statlig investeringsfond for flytende havvind og en egen stortingsmelding om havvind (s. 2-3). Moxnes forfektet også behovet for statlig tilrettelegging, inkludert finansiell støtte, for å bygge ny industri (s. 1-2), og for regelverk og skatteordninger som kunne sikre det norske folks eierskap til havvindressursene (s. 2). Moxnes ønsket også et sterkt statlig eierskap i industribyggingen, idet staten heller enn kraftbransjen bør subsidiere de nødvendige investeringene. (ibid.).

Forslagene ble i komitéens behandling langt på vei erstattet av nye (Innst. 218 S (2019-2020):6-7). De resulterende ni forslagene ble fremmet av representantene fra Ap, Sp, SV og MdG, men fikk ikke Stortingets tilslutning (Stortinget udatert c).

3.6 Klimapolitisk utvikling

Over har jeg kartlagt hvordan havvind-policies har blitt fremmet av aktører på Stortinget, altså fra overføringsbeltet mellom samfunn og stat. Nedenfor vil jeg undersøke politikktutviklingen *innenfor* staten. Fordi norsk havvindpolitikk mest har tilhørt klimapolitikken, er denne hovedansvarlig her:

3.6.1 Klimaforliket 2012

8. juni 2012 ble hovedprinsippene for norsk klimapolitikk revidert og forankret på nytt, da Stortinget vedtok sitt andre Klimaforlik (Innst. 390 S (2011–2012)). Innstillingen omtaler havvind kun gjennom henvisninger til tidligere bevilgninger til FoU (s. 7). Derimot innebar forliket en satsning på teknologi og klima: Statsforetaket Enovas arbeidsoppgaver ble utvidet til å omfatte tilskudd til klimaprojekter (s. 29) Satsingen vil bli omtalt i 3.6.3. La oss først spole et halvt år tilbake:

3.6.2 Innføringen av el-sertifikatordningen

En viktig endring på etterspørselssiden skjedde ved årsskiftet, da loven om el-sertifikater trådte i kraft (Elsertifikatloven 2012, Stortinget 2011). Med formål om å øke produksjonen av fornybar kraft fungerer loven gjennom å pålegge strømprodusentene å betale en avgift som finansierer investeringer i fornybar kraft - strømproduksjon er såkalt el-sertifikatpliktig (OED 2010:11). Avgiften fastsettes som en andel av produsentens strømproduksjon, og tilfaller fornybarprodusenter som er el-sertifikatberettigede i tillegg til inntekten de får fra strømsalget

(NVE 2020). Ordningens kausalteori er slik at forbruker finansierer utbyggingen av ny fornybar kraft ettersom strømprodusent ventes å legge kostnaden inn i prisen.

Derimot medfører ordningens teknologinøytrale innretning at inntektene i liten grad tilfaller nye fornybare energiteknologier, siden de sjelden kan konkurrere på pris (Jøntvedt 2011, Nakstad 2020, intervju, Dok. 8:118 S (2014-2015):3). Sertifikatene har derfor i hovedsak utløst utbygginger av vann- og vindkraft på land (ibid., Meld. St. 25 (2015-2016):198). Etter målet om å øke produksjonen av fornybar energi har ordningen derfor vært vellykket (f.eks. Jøntvedt 2011). El-sertifikatenes manglende bidrag til teknologiutvikling har derimot blitt brukt som argument av pådrivere for en havvindsatsning, for enten å endre innretningen av dem (Dok. 8:118 S (2014–2015):2-3, Lien 2020, intervju) eller å innføre andre ordninger, som subsidier eller gjennom Enova (Innst. 401 S (2015–2016):29-30).

At sertifikatene ikke stimulerte "nevneverdig til teknologiutvikling" var også del av begrunnelsen da Regjeringen i 2016 vedtok å ikke forlenge el-sertifikatordningen etter den forpliktende avtaleperioden med Sverige og EU, som utløp 31.01.2020 (Meld. St. 25 (2015-2016):198)⁴⁰. Hovedbegrunnelsen var at kraftprisene hadde falt betydelig, blant annet grunnet sertifikatene, hvilket reduserte lønnsomheten for fornybarprodusentene. Ut ifra prinsippet om at prissignalet styrer utbygginger av ny kraftproduksjon og et ventelig stort kraftoverskudd i det nordiske kraftmarkedet de kommende årene, var det derfor ikke grunnlag for å videreføre nye utbygginger (ibid.).

3.6.3 Sosial læring: Utviklingen av Enova i Mandatet utvides: Klimaforliket 2012

Kort tid etter at el-sertifikatene ble innført vedtok derimot Regjeringen å innføre en ordning som skulle bidra til å utvikle ny klimavennlig teknologi. Fra et mandat om energiomlegging og –effektivisering ble Enovas energi- og climateknologisatsning styrket med Klimaforliket i 2012, da det ble vedtatt å gi foretaket ansvaret for en ny satsning på climateknologi (Innst. 390 S (2011-2012):29, Meld. St. 21 (2011-2012):11). I kraft av å ha bevilget nødvendig

⁴⁰ Ordningen videreføres ut 2021 av hensyn til utbyggere som planlegger å sette i drift nye anlegg før fristen (Lien 2020, intervju, Meld. St. 25 (2015-2016):197).

(Martiniussen & Andersen 2019) støtte til det som blir Norges første (kommersielle) havvindpark er det nødvendig å se nærmere på Enova.

Enova SF ble stiftet ved kongelig resolusjon 1. juni 2001 med virkning fra 22. juni samme år (Meld. St. 25 (2015-2016):66). Statsforetaket representerte da en samordning av ansvaret for oppgaver som tidligere hadde vært delt mellom NVE og regionale enøk-sentre, om å fremme miljøvennlig omlegging av energibruk og -produksjon (Dok 3:6 (2009–2010)):7). Foretaket ble opprettet under OED. Opprettelsen svarte ifølge daværende statssekretær Stein Lier-Hansen på mangelen på et virkemiddel for energieffektivisering og implementering av ny klimateknologi (2020, intervju). Som mangeårig representant for NI⁴¹ beskriver han prosessindustrien rolle som "en ekstrem pådriver for å få etablert Enova" (ibid.).

Mandatet til Enova endres gjennom fireårige avtaler med departementet (Meld. St. 25 (2015-2016):65, 202). Den statlige styringen følger prinsippet om armlengdes avstand, samt prinsippene for mål- og resultatstyring. Arbeidet reguleres gjennom konkrete mål, retningslinjer og midler, og Enovas beslutninger utover dette er selvstendige. Innenfor rammene satt i avtalene og årlige oppdragsbrev fra departementet er det derfor opp til Enova å prioritere mellom prosjekter og områder (s. 65). Virksomheten finansieres ved at Enova forvalter midlene i Klima- og teknologifondet⁴² som ble opprettet samtidig for dette formål samt inntekter fra et påslag på nett-tariffen som betales av strømkundene (OED & Enova 2012:1).

Med dette nye ansvaret fikk Enova også muligheten til å støtte fullskala produksjonslinjer i industrien (ibid.). Regjeringens mål med satsningen var å "(...)reducere klimagassutslipp og gi varige energibesparelser i industrien igjennom å utvikle og ta i bruk teknologier som kan bidra til dette" (Meld. St. 21 (2011-2012):12). Enova skulle derfor utvikle ny teknologi og støtte teknologier nær markedsintroduksjon, i tråd med en arbeidsfordeling med Forskningsrådets og Innovasjon Norges programmer for mindre utviklede teknologier (OED & Enova 2012:3).

Satsningen skulle finansieres gjennom et nytt fond for klima, fornybar energi og energiomlegging, samt deler av inntektene fra el-sertifikatene som ble innført samme år

⁴¹ Lier-Hansen var på dette tidspunktet leder for Prosessindustriens landsforening, som var forløperen til NI før foreningen ble opprettet i 2006.

⁴² Energifondet byttet ifbm Statsbudsjettet for 2017 navn til Klima- og energifondet (Meld. St. 1 (2016-2017):80).

(Meld. St. 21 (2011-2012):12). Med utgangspunkt i Enovas Grunnfond skulle fondet økes gjennom en opptrappingsplan over de neste fire årene, med 10 mrd. kroner i 2013 og 5 mrd. kroner for hvert år i 2014-2016. Enovas øvrige oppgaver ble samtidig styrket (ibid.).

ii Mandatutvidelse og økonomisk styrking: Tildelingsbrevet 2015 og styringsavtalen 2017-2020

I 2015 ga departementet Enova friere rammer, gjennom endringer i det nye tildelingsbrevet (Lien 2020, intervju). OED opphevet da et tidligere krav om at Enova skulle bevilge forholdsmessig like mye av de årlig tilførte midlene på tvers av et bredt knippe mål, blant annet ved å dempe kravet om innsats mot energieffektivisering. Denne siloinndelingen hadde ifølge daværende olje- og energiminister Tord Lien hindret Enova fra å "gjøre de store løftene" (2020, intervju). Endringen ga dermed foretaket en frihet til å disponere midler som både han (ibid.) og daværende leder i Energi- og miljøkomitéen Ola Elvestuen (2020, intervju), framhever som sentral. De peker også på foretakets frihet til å overføre penger mellom årlige budsjetter (Elvestuen 2020, Lien 2020, intervjuer). Sammen med dette virket forenklingen av oppgaveporteføljen, til å øke Enovas handlingsrom til å gjøre store investeringer (ibid.).

I desember 2016 kom en ny styringsavtale med departementet på plass (OED & Enova 2016:1)⁴³. Med denne fikk Enova igjen utvidet sitt mandat. Formålet er ifølge avtalen "(...)å bidra til reduserte klimagassutslipp og styrket forsyningssikkerhet for energi, samt teknologiutvikling som på lengre sikt også bidrar til reduserte klimagassutslipp" (s. 3). Som delmål skulle Enova fremme:

- a. Reduserte klimagassutslipp som bidrar til å oppfylle Norges klimaforpliktelse for 2030
- b. Økt innovasjon innen energi- og klimateknologi tilpasset omstillingen til lavutslippssamfunnet
- c. Styrket forsyningssikkerhet gjennom fleksibel og effektiv effekt- og energibruk (OED & Enova 2016:3).

Med avtalen økte vekten på å drive fram "varige markedsendringer" i forhold til tidligere (Regjeringen 2016), hvilket innebærer at løsningene som velges, ventes å klare seg uten støtte over tid (OED & Enova 2016:3). Virkemidlene skulle innrettes for "å bygge ned tekniske og

⁴³ Etter at den forrige i 2015 ble forlenget med ett år, som følge av at Enova 1. januar 2015 fikk tilført ansvaret med energi- og klimatiltak i transportsektoren fra det deretter avviklede Transnova (OED 2015a).

markedsmessige barrierer for introduksjon og utbredelse av nye energi- og klimaløsninger" og "å utløse prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert" (s. 4).

Med avtalen ble programmet for introduksjon av ny energi- og klimateknologi delt i to: "Demonstrasjon av ny energi- og klimateknologi" og "Fullskala innovativ energi- og klimateknologi" (Prosess21 2017:3). Disse spiller ifølge regjeringens strategi en sentral rolle i havvindpolitikken (Prop. 1 S (2017-2018):53). Førstnevnte skulle avlaste teknologirisiko og demonstrasjon av nye teknologier i reelle driftsforhold, gjennom betingede lån (Prosess21 2017:3). Sistnevnte program skulle tilby investeringsstøtte (ibid.) for å ta noe av merkostnaden for aktører som tar i bruk "nye og innovative løsninger" (Prop. 1 S 2017-2018):53).

Avtalen søkte også å dreie støtten fra "(...)kjente produksjonsteknologier over mot innovasjon og utvikling av nye energi- og klimaløsninger tilpasset fremtiden", herunder også de som kan redusere utslippene globalt (OED & Enova 2016:2). Således var Regjeringens mål delt: Mellom det om nasjonale og globale klimagassutslipp i seg selv, og i kraft av nytten norsk industri har av å bidra til utslippskutt gjennom eksportmulighetene dette gir for tjenester og teknologi (Lien 2020, intervju). I utformingen av virkemidler skulle Enova således vektlegge mulighetene for global spredning og medfølgende utslippsreduksjoner (OED & Enova 2016:4). Utformingen skulle også skje på grunnlag av dialog med markedsaktørene og innsikt i markedene disse opererer i. Innsatsen skulle fokuseres der potensialet til å påvirke utviklingen er størst, og prosjekter på områder der norsk næringsliv har "særlig kompetanse, som for eksempel prosessindustrien og maritim sektor", prioriteres (s. 3).

Enova ble også styrket økonomisk (ibid.). De årlige overføringene til Klima- og teknologifondet (tidligere Energifondet) ble fra 2018 trappet opp til 2 mrd kroner, fra 1956 mill kroner for budsjettåret 2017. Avtalen trådte i kraft 1. januar 2017 (ibid.).

iii Feedback: Styringsavtalen fra 2017

Mens enigheten om viktigheten av et økonomisk sterkt Enova framstår som relativt tverrpolitisk (Elvestuen 2020, Haltbrekken 2020, Lien 2020, Westgaard-Halle 2020, intervjuer) ble endringen i Enovas mandat og programmer raskt gjenstand for kritikk, blant annet som følge av økte krav til soliditet i programmene (Metcentre 2018). Det norske marine testsenteret utafør Karmøy pekte i brev til Enova på manglende samsvar mellom foretakets

programmer og Regjeringens strategi for flytende havvind (Metcentre 2017). Kritikken omhandlet hovedsakelig Enovas program for demonstrasjon av ny energi- og klimateknologi, der skjerpede støttevilkår i praksis angivelig utraderte både norsk leverandørindustri og de mest innovative prosjektene. Med henvisning til negative tilbakemeldinger fra aktører som ønsket å teste teknologi på Karmøy hevdet testsentret at gode norske testfasiliteter, især vindressurser, likevel ble utkonkurrert av bedre støtteordninger i andre land (ibid).

En annen kilde til motbør var styringsavtalens angivelig manglende forpliktelse om støtte til kvotepliktig sektor, som både NI, Bellona, Venstre, Sp og Ap reagerte på (Haugan 2017). Enova presiserte deretter at støtten til kvotepliktige industriaktører ikke skulle avvikes, men belønne dem med potensiale for "teknologi- og markedsutvikling" (ibid.).

Videre kritiserer NI veksten i Enovas oppgaveportefølje, der en økt kobling mot forskning overlapper med ansvarsområdene til Forskningsrådet (Lier-Hansen 2020, intervju). Deres ankepunkt er at Enova har spredt innsatsen for tynt. Mandatet bør derfor slankes for å rendyrke støtte til enkeltprosjekter som Hywind Tampen, som hjelper industrien til å realisere ny klimateknologi (ibid).

Også innretningen av Enova som verktøy for å løfte havvind har møtt motbør (Haltbrekken 2020, Lindahl 2020, Rederiaktør 2020, Willoch 2020; intervjuer). Mens havvind ikke er nevnt i Enovas målstruktur har det vært etablert at det å utvikle disse teknologiene fattes av Enovas mandat (Innst. 386 S (2018-2019:2, Innst. 322 S – 2017–2018:4, Prop. 1 S (2017-2018):53, Westgaard-Halle 2020, intervju). Bekymringen består særlig i at det å bygge havvindprosjekter av et volum som er tilstrekkelig til å skape et hjemmemarked, fordi det er svært kapitalintensivt, ikke er et mål som uten videre kan håndteres av en institusjon der det konkurrerer med andre fornybare energiteknologier (Willoch 2020, intervju). Dette synet har blitt spilt inn fra NORWEA⁴⁴ og deles i noen grad av SV (Haltbrekken 2020, intervju).

iv Institusjonell omrokking: Enova bytter departement

I 2018 ble Enova overført fra OED til Klima- og miljødepartementet (heretter KLD (2018)), som del av forhandlingene da Venstre kom inn i Regjeringen (Elvestuen 2020, intervju). 17.

⁴⁴ NORWEA er en interesse- og bransjeorganisasjon som jobber for å fremme norsk fornybar energiproduksjon, og representerer hele verdikjeden rundt vind-, bølge- og tidevannskraft (Norwea udatert)

januar 2018 trådte partiet inn, etter sonderinger høsten 2017 (Gjerde 2017) med den borgerlige Solberg-regjeringen som da hadde blitt gjenvalgt (Regjeringen 2018). Sett fra OED betød dette ifølge en ansatt at de "mista litt(...)den direkte daglige oversikten" og "tette dialogen" som de hadde hatt tidligere (Bae 2020, intervju).

3.7 Endringer på den avhengige variabelen

3.7.1 Skjerming: Hywind Tampen

22. august 2019 annonserte Enova at foretaket vil bevilge 239 800 000 kroner til Equinor for å elektrifisere fem oljeplattformer på feltene Gullfaks og Snorre (Enova 2019, Martiniussen & Andersen 2019). Med 88 MW fordelt på 11 flytende havvindmøller ventes parken å kunne dekke omkring 35 % av kraftbehovet ved de fem plattformene, og kutte feltenes Co2-utslipp med over 200 000 tonn årlig, idet de erstatter noe av kraftbruken fra gassturbiner (Equinor 2019a). Parken vil bli neste steg for Equinors Hywind-teknologi, som siden 2017 har vært testet ut i verdens første flytende havvindpark, Hywind Scotland, på 30 GW (Equinor udatert c). Parken vil bli verdens største av den flytende typen, og den første flytende parken som leverer kraft til en O&G-installasjon.

Ettersom vindturbinene knyttes til oljeplattformene kan Equinor skrive av 78 % skatt på investeringen fordi prosjektet dermed faller inn under petroleumsskatteregimet (Tollaksen 2020), hvilket i praksis legger en større andel av kostnadene og risikoen over på staten (Lien 2020, Prosjektaktør 2020; intervjuer). Fra før hadde prosjektet fått bekreftet støtte fra Næringslivets NOx-fond, på opptil 566 mill kroner, ettersom det også ventes å kutte 1000 tonn NOx-utslipp årlig (Equinor 2019a). I tillegg kommer kostnadsutt som følge av reduserte årlige Co2-avgifter på omlag 100 mill kroner (Martiniussen 2019a).

Tilslaget ble derimot basert på en vurdering av at prosjektet ellers ikke ville blitt realisert – støtten ble forutsatt å være utløsende (Enova 2019). Enova-støtten ble bevilget innenfor programmet "Fullskala innovativ energi- og klimateknologi" (ibid.). Både fra selskapet og fra Enova presiserer informantene at støtten dermed ikke fortrenger kandidater innenfor andre Enova-programmer (Eik 2020, intervju; Enova 2019, Martiniussen & Andersen 2019).

Vedtaket kom etter at Enova i juli 2018⁴⁵ (E. Flakne, personlig kommunikasjon, 3. februar 2021) mottok søknad fra Equinor om 2,5 mrd kroner, av en total kostnadsramme på fem mrd (Martiniussen 2019b). Selskapet og Enova hadde da vært i dialog siden Equinor sendte inn en forprosjektsøknad (Eik 2020, Nakstad 2020; intervjuer) i november 2017 (E. Flakne, personlig kommunikasjon, 3. februar 2021). Med tilslaget fikk selskapet 15 mill kroner i forprosjektmidler (Eik 2020, intervju).

i Forholdet mellom Equinor og stat

Uttalelsene fra en informant i Equinor sannsynliggjør et innslag av forpliktelse som følge av dette: "(...)da er du jo i en fortløpende dialog mot en totalsøknad" (Eik 2020, intervju). Fra begge sider av bordet beskrives en prosess som gir inntrykk av kollegialt samarbeid mot et felles mål (ibid., Nakstad 2020, intervju):

sånt skjer *alltid* i en kontakt og i et samarbeid med tydelige roller (...)i den dialogen hvor de initierer prosjektene og lager en industriell plan som gjør at prosjektet plasserer seg inn i et lengre utviklingsløp. Så kommer de til oss og så spør de normalt hva synes vi om det, og hvilke rammer vi har for å være med på det. (Nakstad 2020, intervju)

Denne dialogen har handlet om å klargjøre kravene for en slik søknad for Equinor. Eik avviser lobbyisme, men tilføyer at "(...)det er helt *umulig* å levere inn en totalsøknad til Enova på 2,3 milliarder uten at du har en tett dialog underveis – om hva som skal til, hva som skal stå der og(...) hva er kriteriene, og så videre" (2020, intervju). Snarere enn lobbyisme er det derfor snakk om "informasjonsutveksling og diskusjon – fra og med vi fikk tilsagn på forprosjektet, til det ble sendt inn en endelig søknad" (ibid.).

Hva angår dialogen mellom Enova og KLD framstår denne mest som en orientering fra Enovas side (Elvestuen 2020, Nakstad 2020, intervjuer). Departementet synes likevel å ha spilt en i det minste verifiserende rolle: Klima- og miljøministeren i perioden oppgir å ha vært orientert, og å ha gitt positive tilbakemeldinger i møter, lenge før beslutningen om bevilgningen ble tatt (Elvestuen 2020, intervju). Mens han ikke skal ha lagt seg opp i beslutningen etter prinsippet om "armlengdes avstand" skal han i møter ha uttrykt tillit til Enovas kompetanse til å beslutte ut ifra egen vurdering av at gevinstene stod i forhold til bevilgningen - "for det er jo en stor sum" (Elvestuen 2020, intervju). Inntrykket av at

⁴⁵ Alle dokumenter knyttet til søknad, saksbehandling og innstilling er unntatt offentlighet.

departementet - ut ifra minst én av de to partenes behov – ga et grønt lys, styrkes av administrerende direktør i Enova:

Vi må jo ha en ryddig kontakt med Klima- og miljødepartementet for å kunne bruke 2,3 milliarder på ett prosjekt. Selv om det er armlengdes avstand til beslutningen, forventes det av oss å holde eierne informert om eventuelle tildelinger av større interesse (Nakstad 2020, intervju)

Mens informanter fra både Enova og OED bekrefter at "initiativet" kom fra Equinor (Lien 2020, Nakstad 2020, intervjuer) etterlater det samlede intervjumaterialet uklart hvorvidt og eventuelt i hvilken form, det også er snakk om en dialog før forprosjektsøknaden. Fra det opprinnelig dreide seg om et annet felt har prosjektet utviklet seg gjennom et forarbeid (Nakstad 2020, intervju). Parallelt med dialogen med Enova har selskapet avklart deltakelse med lisenspartnerne (Eik 2020, intervju).

3.7.2 Forskrift til Havenergiloven og åpning av områder for fornybar kraftproduksjon til havs

Jeg har dermed etablert hovedtrekkene i den ene endringen på den avhengige variabelen.

Arbeidet med en forskrift ble på sin side igangsatt for å følge opp Havenergiloven fra 2010, i stor grad etter at en tverrpolitisk koalisjon på Stortinget som vist⁴⁶ la trykk på prosessen våren 2018 (Dok. 8:182 S (2017-2018):2, Innst. 322 S (2017-2018):3). Fordi Havenergiloven er en fullmaktslov var det behov for ytterligere regulering som skulle konkretisere prosedyren for søkere om konsesjon til fornybar energiproduksjon til havs. OEDs arbeid med å åpne områder fulgte opp regjeringens strategi for flytende havvindkraft i statsbudsjettet for 2018 (Prop. 1 S (2017-2018):155-164) og Stortingets anmodningsvedtak (Innst. 70 S (2016-2017):3) etter at Rasmus Hansson satte temaet på dagsorden i 2015 (Dok. 8:118 S (2014-2015)). Den politiske prosessen bak dette vil jeg analysere i kapittel 4.5.2.

I 2018 vurderte NVE at vesentlige forhold ikke var endret siden den strategiske konsekvensutredningen fra 2012, etter bestilling fra OED i desember 2017 (NVE 2018:1). NVE anbefalte da å åpne både Utsira Nord og enten Sørlege Nordsjø I eller II først (s. 2-3).

⁴⁶ Omtalt i 3.5.2.

Sommeren 2019 sendte Regjeringen forslaget til forskrift sammen med det om å åpne områdene Utsira Nord og Sandskallen – Sørøya Nord, ut på høring (OED 2019a:5-7). Regjeringen etterlyste også innspill på området Sørliche Nordsjø II.

Sistnevnte utmerket seg som det største området, og ved muligheten for tilknytning som nærheten til det europeiske kraftsystemet gir (s. 7). Det ble lagt til grunn at Utsira Nord kunne bygges ut med mellom 500-1000 MW. Området var ifølge NVE også det mest interessante blant områdene med potensiale for flytende havvind (2018:2). Både Sørliche Nordsjø og Sandskallen-Sørøya Nord hadde potensiale for flytende og bunnfaste installasjoner (OED 2019a:5-7).

Både Energi Norge (2019:4), NI (2019:5), Norges Rederiforbund (heretter Rederiforbundet) (2019:1), Norsk Olje & Gass (2019:1), NORWEA (2019:3) og NOWC (2019:2) støttet den foreslåtte åpningen av Utsira Nord og Sandskallen – Sørøya nord, mens Equinor frarådet å åpne sistnevnte (2019b:2). Samtlige av disse oppfordret derimot til også å åpne Sørliche Nordsjø II, hovedsakelig med referanse til muligheten det gir for å eksportere kraft til Europa uten å involvere det norske fastlandsnettet (f.eks. NOWC 2019:2). Fra samtaler med inter- og nasjonale aktører opplyste NORWEA om interesse for prosjekter i Sørliche Nordsjø II, og advarte mot det tap av kommersielt lønnsomme prosjekter en (foreløpig) manglende åpning av dette området, ville risikere (2019:4).

Uttalelsene til flere av de tyngre instansene speilet også synet på havvind som noe Norge bør satse på (Energi Norge 2019, Equinor 2019, LO 2019, NHO 2019, NI 2019, Norsk Olje og Gass 2019, NORWEA 2019, Norwegian Offshore Wind Cluster [heretter NOWC] 2019, Rederiforbundet 2019). Særlig NI, Rederiforbundet, NORWEA, NOWC og til dels Equinor forenes i en sterk entusiasme. LOs ambisjoner utmerker seg som vage: Hovedbudskapet var her å stadfeste det norske folks eierskap til fornybare havenergiressurser lik det som er gjort med petroleum, hvilket manglet i forskriftsforslaget (ibid.). Innholdet i høringsinnspillene til forskriften vil bli gjennomgått i analysen i underkapittel 4.5.2.

17. september 2019 deltok ledere fra 30 selskaper og organisasjoner på et toppmøte om havvind i regi av statsminister Erna Solberg og olje- og energiminister Kjell-Børge Freiberg (OED 2019b). Formålet var å belyse potensialet for samt hensyn som må vektlegges, ved tilrettelegging for en norsk havvindindustri. I denne sammenheng overleverte NI og Rederiforbundet fem prioriterte innspill som de hadde utarbeidet i fellesskap (NI 2019:1,

Rederiforbundet 2019:2). Disse prioriteringene dannet utgangspunktet for innholdet i deres høringsuttalelser.

I april 2020 gjentok flere av høringsinstansene sine krav i brev tilsendt det politiske lederskapet⁴⁷ (Hagesæther et. al 2020:1-2). Under overskriften "Veien videre for flytende havvind i Norge" oppfordret de Regjeringen til å gjøre klart konsesjons- og rammevilkår seinest innen sommeren, og å utlyse to fullskala flytende prosjekter på 500 MW hver, snarest. Aktørene ønsket også konsesjonstildelinger på disse i løpet av året, og at staten skulle sikre virkemidler som gjør gjennomføring av prosjekter kommersielt mulig. Brevet var signert NIs administrerende direktør Stein Lier-Hansen, og representanter fra Rederiforbundet, GCE Ocean Technology, NOWC, SINTEF, NTNU Energi, Bergen Offshore Wind Centre, og Norsk Klimastiftelse (s. 2).

Åpningen av områdene Sørlege Nordsjø II og Utsira Nord ble sammen med forskriften vedtatt i juni året etter (OED 2020a; 2020b). Førrende for både forslag og den endelige forskriften var prinsippene om teknologinøytralitet og at utbygging skulle skje på markedsmessige vilkår (OED 2019a:11, 2020b:2). Departementet forsøkte derfor å sikre likhet med konsesjonsprosessen for vindkraft på land. I tråd med nevnte representantforslag søker forskriften å utfylle Havenergiloven ved å avklare rammene for "aktørar som ønsker å utvikle prosjekt" etter at områder er åpnet (s.1). Dette omfatter vesentligst rekkefølge for søknader, utbygging og idriftsettelse; dokumentasjonskrav og avveininger mot potensielt konkurrerende næringer. Av hensyn til tankeøkonomi begrenser jeg omtalen av forskriftsforslaget og forskriften til noen hovedtrekk:

Begge vektla hensynet til myndighetenes styring med meldinger (søknader); blant annet setter departementet⁴⁸ en rekke frister for utbygger i prosessen fra konsesjon via fastsettelsen av utredningsprogram og detaljplan, idriftsettelse og demontering (OED 2019a:19-22; 2020b:23-27)). Hensikten var å unngå at konsesjonsgitte områder "båndlegges" uten at det skjer noen reell utbygging (Taksdal 2020). Etter godkjent detaljplan skal prosjekter for eksempel settes i drift innen tre år (OED 2020b:27). Utredningsprogram for prosjekter vil fastsettes av departementet. Blant annet for å kunne se flere meldinger i

⁴⁷ Brevet ble adressert statsminister Erna Solberg, olje- og energiminister Tina Bru, næringsminister Iselin Nybø, klima- og miljøminister Sveinung Rotevatn, parlamentariske leder på Stortinget, og medlemmer av Stortingets energi- og miljø- og finanskomitéer.

⁴⁸ Departementet er konsesjonsmyndighet, mens NVE godkjenner konsesjonshaverens detaljplan.

sammenheng forbeholdt OED seg retten til å ikke godkjenne utredningsprogrammer selv der det "ikkje er noko i veggen med" meldingen eller programmet (s. 13). Av samme grunn vil departementet også kunne la meldinger ligge en stund (ibid.).

Foruten prosedyrer for å hanskjes eventuelle arealkonflikter med fiske og havbruk indikerer forskriften et tydelig hensyn om å ikke fortrenge muligheter for petroleumsaktivitet (ibid.:3). Det vises i resolusjonen til en vurdering fra Oljedirektoratet, der de fastslår at etablering av vindkraftverk til havs "(...)gjør det mindre aktuelt for oljebransjen å hente inn kunnskap om petroleumsressurser" i området (s. 3). Følgelig kan vindkraftkonsesjoner ikke gis der utvinningstillatelse for petroleum allerede er gitt med mindre dette er varslet på forhånd⁵, mens utvinningstillatelse i motsatte tilfelle "ellers" ikke "bør" gis for petroleum i områder som allerede er åpnet etter Havenergiloven (ibid.:4). Fordi petroleum er en stedbunden ressurs kan det etter forskriften vidare gis lete- og utvinningstillatelse for petroleum i områder som er konsesjonsgitt eller også utbygd, etter Havenergiloven. Departementet forbeholder seg også retten til å stille vilkår om tilpasning av vindkraftverk, dersom vindkraftkonsesjoner gis i områder av mulig interesse for petroleumsvirksomhet (ibid.).

3.7.3 Utredning av internasjonale erfaringer med støtteordninger for havvind

Kort tid etter framla OED som nevnt en utredning av internasjonale erfaringer med støtteordninger, og viktige hensyn dersom en finansieringsordning for flytende havvind skal utformes, i statsbudsjettet høsten 2020 (Prop. 1 S (2020-2021):121-126). Departementet viste til at "industrien" som "neste steget i utviklinga" tilråder å bygge ett stort prosjekt på 200-500 MW for å skaffe førstehåndserfaring og læring, et anslag som er blitt gitt av NHO⁴⁹ (Prop. 1 S (2020-2021):121). Departementet presiserte at det ikke har foretatt en egen vurdering av dette behovet eller av de samfunnsøkonomiske gevinstene ved å bygge større flytende havvindanlegg på norsk sokkel (ibid.).

Vidare tok departementet kortfattet og deskriptivt for seg modeller fra Danmark, Storbritannia og Tyskland (ibid.:122-124). Det ble ikke omtalt hvordan disse kan omsettes i en norsk kontekst; ei heller konsesjonsordninger, ansvaret og kompetansen til sentralnettselskaper eller andre nasjonale særtrekk, i de respektive landene (s. 123-124).

⁴⁹ Fra den NHO-initierte rapporten "Norske muligheter i grønne elektriske verdikjeder" (NHO 2020).

Investeringsstøtte ble likevel omtalt som mer aktuelt enn rettighetsbaserte produksjonsstøtteordninger, fordi investeringsstøtte enklere kan innrettes etter mål om innovasjon, teknologiutvikling og kostnadsreduksjoner, heller enn kvanta av rimelig kraft (s. 124).

Eventuelle samfunnsøkonomiske gevinster ved utvikling av flytende havvindteknologi ble betinget i gjennomslag i det voksende internasjonale markedet (ibid.:122, 126). Regjeringen ønsket at norsk leverandørindustri bidrar til å utvikle lønnsomhet i- og fornybar energiteknologi (s. 126). Hva spørsmålet om å utforme en støtteordning angår ville den derfor "(...)følge utviklinga i teknologien og aktuelle prosjektplanar tett i tida som kjem, og vurdere situasjonen i lys av utviklinga" (s. 126). Regjeringen ville "legge til rette for kommersiell aktivitet for fornybar energi på lang sikt", men la fortsatt prinsippet om at utbygging av fornybar kraft skal skje på markedets premisser, til grunn (s. 121-122).

Departementet annonserte også at det vurderer å utarbeide kriterier for å tildele konsesjon i tilfeller der prosjekter konkurrerer, i et tillegg til Havenergilovforskriften (s. 124). Bakgrunnen var flere innspill i høringsrunden (ibid.).

4 Analyse

Utgangspunktet for min undersøkelse er observasjonen av at politikkkfeltet for norsk havvind endret seg etter 2012. Indikasjonene på denne utviklingen er åpningen av områder for konsesjonssøknader og vedtaket om forskriften til Havenergiloven sommeren 2020, samt Enovas beslutning om å bygge Norges første og verdens største, flytende havvindpark i 2019.

Enovas bevilgning på 2,3 mrd til Equinor var som nevnt den største i foretakets historie. Både bevilgningen og det at prosjektet favnes under petroleumsskatteregimet, innebærer at staten skjermer prosjektet ved å stille med finansiell støtte som reduserer selskapets risiko (f.eks. Lien 2020, intervju). Skrinleggingen av det bunnfaste prosjektet Havsul 1 syv år tidligere viser at tilgangen på denne typen støtte da ikke eksisterte.

Sammenligningen mellom Havsul 1 og Hywind Tampen viser for det første at viktige policy-endringer i perioden har skjedd gjennom virkemiddelsammensetningen hos Enova. Før jeg undersøker disse endringene, vil jeg i underkapittel 4.1 sammenligne Hywind Tampen med de avslåtte skjermingsforsøkene i perioden, Havsul 1 og Siragrunnen, med henblikk på særtrekk ved prosjektene. Sammenligningen avdekker også endringer i de eksterne rammebetingelsene over tid, som vises i at antallet aktører med interesser i havvind har vokst.

I underkapittel 4.2 forlater jeg denne sammenligningen og argumenterer for at de samme endringene har påvirket politikkkutformingene generelt. I 4.3 flyttes søkelyset til Stortinget, der disse effektene synes å ha spilt over i politikkkstrømmen. Den betydningen eksterne sjokk i denne sammenheng har hatt, dechiffreres i 4.4. I 4.5 analyserer jeg endringene på den avhengige variabelen og prosessene bak, i henhold til skillet mellom statsstrukturelle og -sentriske tilnærminger. I 4.6 besvarer jeg spørsmålet om målhierarkiet i havvindpolitikken har skiftet, og diskuterer kort hvorvidt havvindpolitikken anno 2020 representerer symbolpolitikk.

4.1 Hywind Tampen versus Siragrunnen og Havsul 1: Indisier for regimestabilitet

Periodens tre skjermingsforsøk gir indikasjoner på både stillstand og utvikling. Det første kan belyses ved å se på særegenheter ved prosjektene, som avdekker trekk ved norsk havvindpolitikk som framstår som relativt konstante. For det første synes energipolitikken

kostnadslås å ha samspilt med hensynet til naturvern, i å skape avslagene både på Havsul 1 og Siragrunnen:

4.1.1 Kostnadslåsens primat og naturvernets mot-mobiliserende kraft: Havsul 1 og Siragrunnen

En av hovedårsakene da Havsul 1 i 2012 ble lagt på is var som vist at det manglet offentlige støttetilbud (Teigland 2021, personlig kommunikasjon).

Informanter fra politisk hold beskriver en mangel på økonomiske midler. Daværende statssekretær i OED og medlem av Stortingets Energi- og miljøkomité Per Rune Henriksen opplyser at spørsmålet på Stortinget handlet om prioriteringer innenfor et budsjett, og at det var "(...)fryktelig vanskelig å finne penger til en demonstrasjonspark som ikke var noe særlig utredet" (2020, intervju). En informant fra Innovasjon Norge hevder at prosjektet manglet en god forretningsidé (Mühlbradt 2020, intervju), hvilket rimer med Henriksens beskrivelse av at prosjektet ikke var modent (2020, intervju). Følgelig framstod prosjekteiernes forventning om "masse offentlig støtte" som virkelighetsfjern (Mühlbradt 2020, intervju).

Mangelen på midler synes å ha samspilt med prosjektets manglende potensiale for teknologiutvikling (Elvestuen 2020, Haltbrekken 2020, Henriksen 2020, Mühlbradt 2020; intervjuer). Grunnet manglende teknologiutviklingspotensiale var prosjektet ifølge Elvestuen "(...)ikke noe mer spennende enn vind på land" (2020, intervju). Snarere enn et havvindprosjekt beskrives det derfor av daværende leder i Naturvernforbundet Lars Haltbrekken som "vindkraft i fjæresteinene" (2020, intervju). Han understreker trusselen anlegget representerte for trekkende fugl som følge av plasseringen nært land. Mangelen på potensiale for teknologiutvikling synes dermed å ha samspilt med miljøhensyn, i denne vurderingen av hvor mye staten bør tilrettelegge økonomisk.

Samme beveggrunner synes å ha ligget bak avslaget på Siragrunnen. Det ble i den samlede vurderingen lagt "vesentlig vekt" på ulempene for naturmangfold og fiskeri (OED 2016:15). Hva angår det reelle motivet bak avslaget, avtegnes en diskrepans i oppfatningen blant informantene (Elvestuen 2020, Prosjektaktør 2020, Lien 2020, Willoch 2020; intervjuer). Daværende leder av Energi- og miljøkomitéen Ola Elvestuen begrunner avslaget utelukkende med miljøhensyn i form av sjøfugl og fisk (2020, intervju).

En informant fra nærings siden beskriver derimot det samme som vikarierende argumentasjon for OEDs skepsis til å bruke petroleumsskatteregimet, som prosjekteierne foreslo (Prosjektaktør 2020, intervju). Han påpeker at NVE tidligere hadde konkludert med at de negative konsekvensene for naturmiljø ikke var større enn for et gjennomsnittlig

landprosjekt (ibid.). Spørsmålet skal derimot ha blitt utelatt fra OEDs behandling fordi det tilhører skattemyndighetenes ansvarsområde (OED 2016:5, Taksdal 2020, intervju). Ifølge Mühlbradt var det derfor Finansdepartementet som "ikke [ville] åpne døra for å bruke oljeskatteregimet" (2020, intervju). Lier-Hansen bekrefter at Finansdepartementet var involvert (2020, intervju).

En eventuell betydning av forretningsmodellen avvises uansett av Elvestuen, som hevder avslaget "bare [hadde] å gjøre med naturverdier. Ingenting annet" (2020, intervju). Den politiske skepsisen til å bruke petroleumsskatteregimet antydes likevel idet han sier at det "ville være ganske søkt å gjøre det på den måten" (ibid.).

Uttalelsene til daværende olje- og energiminister Tord Lien (2020, intervju) indikerer at vurderingen bak avslaget var mer sammensatt, enn Elvestuen antydet. Foruten nevnte hensyn til fisk og sjøfugl pekte Lien på den samfunnsøkonomiske kalkylen som OED hadde lagt til grunn. Dårlig samfunnsøkonomi¹ skapt av høye kostnader og usikkerhet i omfanget av verdiskapning stod sentralt i departementets begrunnelse for avslaget (OED2016:15, Taksdal 2020). Ifølge Lien kom fiske inn også som del av den samfunnsøkonomiske kalkylen, idet han vektlegger dets betydning som en betydelig næringsaktivitet, også for eksport, og langvarig kilde til sysselsetting på Sørlandet (2020, intervju). Fiskeridirektoretat ytret da også innsigelse til Siragrunnen AS' klage, fordi foreliggende konsekvensutredning var mangelfull, og fordi prosjektet ville true et nasjonalt viktig gytefelt (OED 2016:2). Fiskarlaget ytret noe av det samme (ibid.:3).

Liens (2020, intervju) henvisninger til næringens betydelige bidrag over skatteseddelen skaper dermed inntrykket av at samfunnsøkonomiske hensyn og etablerte arbeidsplasser var en viktigere årsak, en hva lesningen av avslagene på Siragrunnen alene skulle tilsi. Gitt at hensynet til miljø i form av fisk også underbygger det til fiskeri, er det derimot uklart om miljøhensyn i seg selv var tilstrekkelig til å produsere avslaget. At hensynet til samfunnsøkonomi og arbeidsplasser var det, virker dermed sikrere å påstå.

Det samlede datamaterialet viser dessuten hvordan OED definerer samfunnsøkonomi på kort sikt: Potensialet for industriutvikling, dersom prosjektet utløste lokal produksjon av fundamenter, kunne ifølge OED ikke vurderes som del av konsesjonsspørsmålet (2016:14). *Usikkerheten* rundt prosjektets samfunnsøkonomiske gevinster ble som vist derimot vektlagt, i avveiningen mot belastningene for fiskeri. Følgelig gir caset Siragrunnen inntrykk av at

hensynet til *etablerte* næringer tilgodeses på bekostning av potensielle, og at verdiskapning på kortere snarere eller enn lengre sikt har vært styrende, for norsk havvindpolitikk.

Både Havsul 1 i 2012 og Siragrunnen i 2016 synliggjør dermed et ytterligere trekk ved politikken. Uavhengig av den relative vekten synes miljøhensyn og samfunnsøkonomi å ha samspilt, i vurderinger av hvor mye staten skal tilrettelegge – økonomisk og regulatorisk - for havvindprosjekter, hvilket etterlater uklart hvilket av disse to hensynene som er viktigst.

4.1.2 Særinteresser? Spørsmålet om å bruke petroleumsskatteregimet i caset Hywind Tampen

Hvordan plasserer så Hywind Tampen seg i dette bildet? Mye er skrevet og ment om Equinors økonomiske gevinster og kostnadsfordelingen med staten (Martiniussen 2019b, Tollaksen 2020, Topdahl 2019). Gitt statusen som Norges desidert største selskap⁵⁰ peker kritikerne særlig på det øyensynlige paradokset som oppstår i møte med omfanget av statlig støtte som Tampen-prosjektet mottar gjennom både Enova og petroleumsskatteregimet (ibid.).

Med henblikk på bruken av petroleumsskatteregimet er den åpenbare forskjellen til Siragrunnen, at dette prosjektet baserte seg på å sende strømmen via sentralnettet på land. Den kommersielle strukturen som bruken av skatteregimet for Tampen utgjør, representerer dermed ikke noen nytenkning, idet det ifølge én representant i praksis eliminerer betydningen av kostnadsfordelingen mellom staten og utbygger (Prosjektaktør 2020, intervju).

Like fullt omtaler Lien bruken av petroleumsskatteregimet som et kontroversielt tema (2020, intervju). Muligheten for elektrifisering med havvindkraft ble i sin tid diskutert også under hans ministerium. Gjennom petroleumsskatteregimet tar staten 78 prosent av investeringen, hvilket gjør at statens risiko er langt høyere enn for skattlagt virksomhet på land. Å begynne med ny aktivitet innenfor petroleumsskatteregimet har derfor vært "komplisert" (ibid.).

EUs klimakvotesystem skal således ha bidratt til å gjøre Hywind Tampen-prosjektet realistisk (ibid.). 2019 var ifølge Lien det første året med "signifikant bidrag" fra Co2-kvoter fra sokkelen (ibid.). Fra Equinors perspektiv vil det følgende behovet for fornybar kraft ikke uten vesentlige kostnader kunne dekkes inn fra land (Eik 2020, Prosjektaktør 2020, intervju).

⁵⁰ Målt i omsetning. Tall fra 2020 (Næss 2020).

Selv om prosjektet som vist ikke regnes å bli bedriftsøkonomisk lønnsomt, synes Equinor dermed å ha en viss nytte av Tampen-anlegget, også utover hovedmotivet om å skape de kostnadsreduksjoner og læring som kan ta teknologien videre i en internasjonal konkurranse. At selskapet betinget (f.eks Topdahl 2019) prosjektet i støtte gjennom både petroleumsskattelette, NOx-fond og den største Enova-bevilgningen i foretakets historie, taler for at Equinors forhandlingsposisjon, i et ukjent blandingsforhold med Tampen-prosjektets politiske gevinster, har vært sterk (Rederiaktør 2020, Tunstad 2020; intervjuer). En informant fra Innovasjon Norge forklarer da også statens vilje til å bruke petroleumskatteregimet med at Equinor "er OEDs gullunge" (Mühlbradt 2020, intervju). Det virker dermed sannsynlig at særinteresser har medvirket i å skape periodens eneste tilfelle av skjerming.

I den grad politiske beslutningstakere også drives av bredere samfunnsøkonomiske- og eventuelt klimahensyn, er det uansett vanskelig å fastslå den relative betydningen av hvem som spør. I 2019 fikk da også Havsul 1 klarsignal fra Oljeskattekontoret til å bruke petroleumsskattelegimet, syv år etter at uklarheten om det samme bidro til at prosjektet ble skrinlagt.

Historikken om petroleumsskattelegimet for Havsul 1 og Hywind Tampen anskueliggjør i så fall en forskjell i tempoet i politikktviklingen for flytende og bunnfast havvind. Med sin flytende teknologi mobiliserer Equinor som jeg vil vise sterkere idéen om et norsk industrieventyr. Dermed tilsløres særinteressenes reelle grep om politikken av rollen de spiller som Kelseys (2018) konvertible aktører. Likefullt er den primære lærdommen for denne delen av analysen dermed hvordan det konvertible segmentet av dem gjennom å oppføre seg som Kelsey forventer, bekrefter forventningen om utvikling:

4.1.3 Flytende havvind har større verdi for konvertible deler av regimet

Ulikt Siragrunnen og Havsul 1 representerer Hywind Tampen et forsøk på skjerming som har fått tilslag. En overordnet forskjell mellom dem er hvordan de to avslåtte skjermingsforsøkene baserer seg på bunnfast, og Hywind Tampen på flytende, teknologi. Bunnfaste og flytende prosjekter har som vist ulike politiske mulighetsrom som følge av at sistnevnte ved å plasseres fjernere fra land i hvert fall oppfattes som, å ha mindre konsekvenser for naturmiljø.

De komparativt beskjedne lovnadene som bunnfaste prosjekter gir for teknologi- og industriutvikling synes likefullt bedre å forklare avslagene på Havsul 1 i 2012, og

Siragrunnen. I begge tilfeller samspilte dette med trekk ved forretningsmodellene, om å skape en beregnet samfunnsøkonomisk kostnadsside som ikke veies opp av gevinstene.

De tre casene illustrerer dermed også et mer generelt poeng: Flytende-teknologien mobiliserer norske komparative fortrinn sterkere enn den bunnfaste. Dette skyldes som nevnt både trekk ved flytende teknologier, som gjør at det konvertible segmentet i Norge er betydelig, og det at disse teknologiene er mindre modne. Begge deler gir større muligheter for å ta lederposisjoner i utviklingsløpet.

Flere beskriver således en separat dynamikk for flytende havvind (Bae 2020, Elvestuen 2020, Henriksen 2020, Lien 2020, Lier-Hansen 2020, Lindahl 2020, Nesse 2020, Rederiaktør 2020, Westgaard-Halle 2020; intervjuer). Attpåtil har denne ifølge flere blitt drevet frem av Equinor og Hywind-teknologien, og politikken har fulgt etter (Elvestuen 2020., Henriksen 2020, Westgaard-Halle 2020; intervjuer). Equinors rolle framstår som helt særegen (Elvestuen 2020, intervju Westgaard-Halle 2020, intervju). Teknologien, og modningen som de beviselige kostnadsreduksjoner og læring som særlig Hywind Scotland har brakt, står sentralt i historien som mange av informantene forteller (Eik 2020, Elvestuen 2020, Evang 2020, Haltbrekken 2020, Hansson 2020, Hustad 2020, Lier-Hansen 2020, Nakstad 2020, Prosjektaktør 2020, Stortingsrep. 2020; intervjuer). Betydningen av Hywind Scotlands demonstrasjon av potensialet flytende havvind bar bud om for et norsk publikum, oppsummeres av en informant fra NTNU Energi:

(...)etter fjorten dager så ble det orkan borti der. Og de vindmøllene stod i orkanen (...)Så du får liksom en sånn demonstrasjon på at; "det her fungerer jo som bare det ikke sant det går an å bygge flytende; den står i orkanen, tenk på det" (Hustad 2020, intervju).

Disse informantene forteller slik et narrativ om hvordan flytende havvind har blitt mer *gjenkjennelig*, der Hywind Scotland gjennom å demonstrere teknologiens robusthet og produksjonstid regnes som bevis på teknologiens modenhet (f.eks. Elvestuen 2020, Hustad 2020; intervjuer). Havvindparken, som har vært i drift siden 2017, har ifølge Equinor demonstrert at parker à ti ganger parkens 30 MW størrelse, er gjennomførbart (Equinor udatert b). Effekten av Hywind Scotland styrker derfor inntrykket av at mottakeligheten for havvind-idéen i politikk-strømmen kan ha økt, fra omtrent 2017.

Industrien har like fullt tatt til orde for både flytende og bunnfast havvind. Selv om NI deler preferansen for flytende havvind (Lier-Hansen 2020, intervju), ønsker de også å "jobbe for høyere markedsandeler innen bunnfast havvind", noe både de og aktører fra rederisiden

også tar ettertrykkelig til orde for at politikken burde gjøre (NI 2019:2, Rederiaktør 2020, intervju).

Nytten av bunnfast skyldes på sin side særlig at den er mer lønnsom, enn hva flytende havvind er. Kombinert med premissene om et framtidig norsk kraftbehov og/eller nytten av kraftutveksling til Europa, skaper dette et rasjonale for norsk kraftproduksjon. De ulike synene på bunnfast havvind knytter seg derfor også til et skille mellom de som forfekter et norsk hjemmemarked for å elektrifisere petroleumsanlegg samt eksportere teknologi og tjenester til et internasjonalt marked, som Energi Norge (2019:3) og NHO (2019:1-2), og de som også forespeiler kraftproduksjon som et bidrag til å elektrifisere Europa, f.eks. Equinor (2019b:1), NI (2019:1,3), Norsk olje og gass (2019:1), NORWEA (2021) og NOWC (2019:2)⁵¹. Den ulike vellykketheten av de to bunnfaste- og det flytende skjermingsforsøket, ansporer dermed ulik grad av harmoni med det norske energipolitiske paradigmet.

Dette forholdet kan synes å dekket over i rådende forklaringene på at Norge ikke har satset på bunnfast havvind (f.eks. Lindahl 2020, intervju). Diskursen synes å være at vi "ligger for langt etter"; følgelig vil bunnfast havvind "aldri bli noen storindustri for oss" (Lier-Hansen 2020, intervju). Tatt bokstavelig framstår denne argumentasjonen som en tautologi.

Til forskjell fra dette dokumenterer narrativet om Hywind-teknologien dermed en utvikling. Havvind, bunnfast og flytende, ble fortsatt ansett som en utopi av mange, på midten av 2000-tallet (Teigland 2020, intervju).

Like fullt antyder kjennskapen til Hywind allerede på 2006-2007 tallet også en sendrektighet i politikken for flytende havvind.(Hansson 2020, Lier-Hansen 2020; intervjuer). Hansson beskriver en teknologimodningsprosess som tilsa at det "(...)bare [var] et spørsmål om tid" før den ville slå gjennom i Norge også, lenge før det i 2018 ble bestemt å lage en forskrift (2020, intervju). Trass i at flytende havvind synes å ha vært ansett som ønskelig gjennom hele perioden (Lier-Hansen 2020, Prosjektaktør 2020, Willoch 2020; intervjuer), har Norge anslagsvis derfor tapt sju-åtte år, i utviklingsløpet for flytende havvind (Lier-Hansen 2020, intervju).

De tre skjermingsforsøkene ulike skjebner kan derfor belyse et samspill mellom effektene av tid og teknologienes ulike kongruens med regimet: Den positive feedback-

⁵¹ Hverken LO (2019) eller Rederiforbundet (2019) er helt eksplisitte på dette punktet.

mekanismen mellom kostnadsreduksjoner og politisk støtte, synes å ha vært forbeholdt flytende teknologier. Regjeringens strategi betinger som vist enhver havvind-policy i mulighetene flytende-teknologiene bebuder for industriell omstilling gjennom bruk av komparative fortrinn. I den grad den politiske maktbalansen er endret, synes det derfor primært å være det store konvertible segmentet innen norsk petroleums- og maritim industri, som står bak. Den politiske interessen for havvind er i noen grad derfor betinget i nytten den har for regimet.

Den relative politiske interessen for flytende havvind synes dessuten å kunne forklares med at denne gir sterkere insitamenter for støtte gjennom FoU. Bunnfaste teknologier er langt mer modne, men kraftproduksjon fra hverken Siragrunnen eller Havsul 1 har kunnet forsvare visuell forurensning og/eller store statlige støttebeløp. Flytende havvind synes slik å passe bedre med den norske energipolitikken kostnadslås. Paradoksalt nok framstår flytende havvind, nettopp fordi teknologiene er relativt umodne, dermed som mer forenlige med det energipolitiske paradigmet.

4.2 Betydningen av teknoøkonomisk utvikling

Så langt har jeg vist hvordan forskjeller mellom de tre skjermingsforsøkene kan forklares med trekk ved selve prosjektene. Derimot venter jeg også at det politiske landskapet disse casene har funnet sted i, kan forklares av teknoøkonomisk utvikling. I det følgende flytter jeg fokus fra de tre skjermingsforsøkene over på politikkkfeltet generelt.

Som mellomliggende variabel mellom teknoøkonomisk utvikling og politikk venter Aklin & Urpelainen at koalisjonen av industriaktører som tjener på politikken, vokser og blir mindre sårbar for fluktuasjoner i oljeprisen. Koblingen mellom industriens interesse og oljepris, dukker opp i starten av perioden:

4.2.1 Politiske effekter av endringer og vekst i påvirkningskoalisjonen for havvind

Blant årsakene til at Havsul 1 i 2012 ble skrinlagt var som vist en mangel på industrielle partnere (W. Teigland 2021, personlig kommunikasjon). Interessen, både politisk og blant mulige partnere, som hadde oppmuntret til prosjektet kom med oljeprisfallet i 2008 som bakteppe. Den ene havvindklyngen som hadde eksistert siden 2009 under Innovasjon Norge, Arena Now, ble også lagt ned tidlig i 2014 som følge av liten interesse blant bedriftene (Nesse 2020, intervju). Årsaken var ifølge lederen for NOWC "at det var så stor trøkk på O&G i den

perioden" (ibid.). Det ser dermed ut til at påvirkningskoalisjonen for (bunnfast) havvind var sårbar for oljeprisen ved inngangen til perioden.

At interessen for havvind i Norge preges av investeringsaktiviteten i O&G fordi de to næringene i stor grad benytter samme utstyr og kompetanse, hevdes av flere (Mühlbradt 2020, Nakstad 2020, Teigland 2020; intervjuer). Oljeprisfallet samme år gir således en indikasjon på at denne vekselvirkningen også meldte seg med motsatt fortegn. Den umiddelbare effekten var særlig at havvindaktører, som følge av den høye overførbarheten til O&G-industrien, kunne nyttiggjøre seg ledig utstyr og kapasitet. For eksempel gikk flere svært dyre konstruksjonsskip fra O&G-virksomheten som ble liggende ledige, inn på havvindprosjekter (Rederiaktør 2020, intervju).

Til effekten av dette prisfallet tegner informantenes uttalelser et sammensatt bilde (Evang 2020, Hustad 2020, Lien 2020, Mühlbradt 2020, Nesse 2020, Rederiaktør 2020; intervjuer). NOWC ble opprettet i 2016 som følge av interesse for havvind blant bedriftene, etter at den ventede veksten i oljepris etter fallet lot vente på seg (Nesse 2020, intervju). Én informant omtaler en "mer systematisk interesse for havvind" etter 2014, men beskriver den praktiske effekten av prisfallet som uklar (Evang 2020, intervju). To informanter beskriver derimot at nedgangen i interesse for havvind etter at oljeprisen tok seg opp igjen, minimum utlignet økningen rett etter prisfallet på kort sikt (Evang 2020, Hustad 2020; intervjuer).

Om situasjonen i januar 2020⁵² opplyser derimot informanten fra Equinor at leverandørindustrien nå orienterer seg mot havvind, vitende om at en voksende andel av kontraktene vil være å finne innenfor havvind framover (Eik 2020, intervju). På tross av at kontrakter vil være å finne i et 10-20-års perspektiv også innenfor O&G er det "ikke den konkurransen om å få dem til å jobbe for vind versus olje og gass som det har vært tidligere" (ibid.). På tross av forholdvis gode tider i petroleumsbransjen anlegger leverandørbedriftene nå et mer langsiktig perspektiv, enn i 2011-12 (ibid.).

Selskapene Teigland og Eik representerer gjør at deres respektive prosjekter ikke kan sammenlignes for øvrig. Inntrykket av perioden er like fullt at påvirkningskoalisjonen for havvind er mindre sårbar for oljeprisen i dag, enn den var i 2012. Den politiske effekten av dette forventer jeg å finne i at betingelsene for havvind på regimenivå i dag er endret. Disse

⁵² Korona-pandemien hadde på dette tidspunktet ikke rammet Norge.

endringsbetingelsene synes å ha nedfelt seg i den sentrale variabelen – politikk (Aklin & Urpelainen 2018):

Likesom interessen fra bransjen kom også de de *politiske* signalene som oppmuntret til Havsul-prosjektet med oljeprisfallet i 2008 som bakteppe. Den øyensynlige politiske snuoperasjonen etter at oljeprisen tok seg opp igjen, viser ifølge Teigland at "strategien for energi i Norge – da kanskje spesielt innenfor offshore vind – har svingt litt i takt med oljeprisen" (ibid., Lie 2013). Dette nedfelte seg i at Enova ikke ble gitt mandatet til å støtte prosjekter som Havsul, noe heller ikke de teknologinøytrale el-sertifikatene ble innrettet for å bidra til. Vekselvirkningen mellom industriens og den politiske interessen for henholdsvis O&G og havvind, beskrives også av andre (Willoch 2020, intervju).

Kan vindkraftopprøret, korona-pandemien, og det påfølgende oljeprisfallet i 2020 tilsvarende forklare noe av det seinere politiske taktskiftet? Betydningen de seinere eksterne sjokkene har hatt på politikken vil jeg gjøre rede for i analysen av de to store politikk-endringene i kapittel 4.5.

4.3 Effekten av agency: Stortinget og konvertibel industri som overføringsbelte

Så langt har analysen kartlagt betydningen av endrede eksterne rammebetingelser, forstått som teknoøkonomisk utvikling og samspillet mellom dét og eksterne eller interne sjokk i landskapet. Hva vi kan kalle kontekst eller struktur (Roberts et al 2018:305) ventes likevel også å skapes av aktører. Inntrykket fra det samlede datamaterialet er da også at havvindpolitikken, som del av den *politiske* strukturen, er drevet fram av industrien (Bae 2020, Kroepelien 2020, Lier-Hansen 2020, Lindahl 2020, Nakstad 2020, Nesse 2020, Prosjektaktør 2020, Rederiaktør 2020, St.rep 2020, Taksdal 2020, Willoch 2020; intervjuer).

Enova-direktøren beskriver en vekselvirkning mellom industrielle muligheter representert ved industrien, og utformingen av politikk (Nakstad 2020, intervju). Datamaterialet viser således en havvindpolitikk som har vært "drevet fra Stortinget" (Nesse 2020, Rederiaktør 2020; intervjuer), i stor grad fra opposisjonen (Elvestuen 2020, Prosjektaktør 2020; intervjuer). I dette underkapitlet vil jeg vise at økt samspill i perioden mellom industrien og NGO-er, og policy-entreprenører på Stortinget, har hatt effekt på politikken.

Industrien framstår som premissleverandøren i de to representantforslagene fra Ap og Rødt. Det foreslåtte målet om en installert havvindkapasitet på norsk sokkel på 3 GW innen 2030 (Dok. 8:132 S (2018-2019):2) kan spores til ZERO og teknologibedriften ABB (2018:1-3, Evang 2020, intervju). Forslaget til Moxnes gjennomsyres sterkere av et forsvar for industriens konkurransevne (Dok. 8:57 S (2019–2020)). Gjennom anbefalingen om et sterkt statlig eierskap i industribyggingen (Dok. 8:57 S (2019–2020):2) kan LO (2019:1-2) her se ut til å ha fått en stemme.

Mens effektene av disse to forslagene er beskjedne, ser både NI og ZERO likevel ut til å ha skaffet seg en viss autoritet i havvindpolitikken. ZERO nyter ifølge Evang anseelse som nøytral tilbyder av kunnskapsgrunnlag på tvers av partigrensene (2020, intervju). Indikasjonene på dette vil jeg komme tilbake til nedenfor.

Hva angår NI tyder særlig tildelingen på 10 mill som del av kriseresponsen våren 2020 på en innflytelse. NI jobber med å utarbeide fagrapporter og å informere, for å påvirke hele beslutningssystemet fra direktorat via departement til Stortinget (Lier-Hansen 2020, intervju). For å myke opp systemet har NI måttet finne former for å omgå kostnadslåsen: "Fordi embetsverket i OED, de driver ikke med industripolitikk(...)derfor så har vi måttet bruke Stortinget og Næringsdepartementet for å få fram det industripolitiske aspektet" (ibid.). Vel så viktig som Energi- og miljøkomitéen er derfor Næringskomitéen og Finanskomitéen, i NIs arbeid mot Stortinget (ibid.). Kompetent agency i norsk havvindpolitikk ser dermed ut til å kreve evnen til å jobbe på tvers av statlige siloer.

NIs påvirkning skal videre ha spilt inn (ibid.) for at statsministeren kalte inn til konferanse høsten 2019 (Haugan 2019b). Ifølge Lier-Hansen var det som svar på hans utspill om behovet for en havvindsatsning denne sommeren (Haugan 2019a), at statsministeren kalte inn til konferanse (Lier-Hansen 2020, intervju). De to utspillene ble publisert på samme dag (Haugan 2019a; 2019b). Uavhengig av det reelle årsaksforholdet framstår NIs dagsordenssettende rolle her, og som jeg vil vise i høringsrunden til forskriften høsten 2019, som betydelig. Industrien skal dessuten ha hatt en rolle bak vedtaket i 2018 om å utarbeide en forskrift:

Vi har jobba beinhardt politisk i Stortinget for å få fram representantforslag og merknader i ulike sammenhenger. Og så førte det da til en endring etter 2017 som har gjort at dette har blitt tatt tak i igjen, og man har jobba videre med det juridiske rammeverket (...)så det er et skifte som har skjedd etter 2017, basert på trykket fra Stortinget (Lier-Hansen 2020, intervju)

Ved å legge trykk på forskriftsarbeidet ga representantforlaget den ene delen av endringen på den avhengige variabelen sommeren 2020. Den andre komponenten, nemlig åpningen av to havområder for fornybar energiproduksjon, fulgte på sin side opp Stortingets anmodningsvedtak til forslaget fra Rasmus Hansson fra 2015. Flere informanter beskriver således en modning av idéen i politikk-strømmen over tid (Evang 2020, Haltbrekken 2020, Hansson 2020, Lier-Hansen 2020, Lindahl 2020, Nesse 2020; intervjuer).

Partipolitisk har denne modningen vist seg i at Høyre fra omtrent 2019 har sluttet å være "helt avvisende" til å bruke penger på havvind (Nesse 2020, intervju). Den politiske havvindkoalisjonen synes, foruten Westgaard-Halle, slik å ha fått en bastion i flere av Høyres vestlandsrepresentanter (ibid.), som særlig verdsetter mulighetene havvind gir for arbeidsplasser (Westgaard-Halle 2020, intervju).

At politikken har "fulgt med" (Willoch 2020, intervju) kravene som samfunnet med industri og NGO-er i tet har formidlet, skyldes i stor grad policy-entreprenører:

4.3.1 Policy-entreprenør 1: Nødvendigheten av dagsordensetting og oppmykning over tid

Begynnelsen på oppmykningen av systemet etter at tidligere olje- og energiminister Ola Borten Moe i stor grad lukket mulighetsvinduet (Haltbrekken 2020, Hansson 2020, Lier-Hansen 2020; intervjuer) som de tre Sp-ministerne Haga, Enoksen og Riis-Johansen hadde holdt åpent (Lier-Hansen 2020, intervju), kan derfor knyttes til Hanssons forslag (Nesse 2020, intervju). Anmodningsvedtaket indikerer at havvind som løsning som påkalte en systematisk statlig tilnærming gjennom en strategi, var modent for et større publikum.

Den videre saksgangen avdekket derimot en uenighet mellom Stortinget og regjering om hva som utgjør en "strategi". Som den påfølgende kritikken (Barstad 2017, Hansson 2020, intervju, Nesse 2020, intervju) antyder var regjeringens oppfølging – eller hva lederen for NOWC beskriver som "ei halv side sånn – svada" (Nesse 2020, intervju) - både beskjedne og lite konkret (Meld. St. 25 (2015-2016):194).

Vindkraftanlegg til havs ble her omtalt som "en interessant teknologi" med muligheter for norsk O&G- og maritim virksomhet (s. 194). Muligheten for å benytte havvind til å elektrifisere petroleumsvirksomhet ble også nevnt; både med henvisning til et konsept utviklet av DNV-GL, og til at Statoil har søkt om å flytte sin Hywind-mølle fra Karmøy til Valemon-plattformen for elektrifiseringsformål (ibid.). Regjeringen viste også til at norske aktører

allerede leverer til et internasjonalt marked og Statoils Hywind Scotland-prosjekt spesielt (ibid.).

Mellom linjene var regjeringens budskap derfor en tilfredshet med status quo. I tråd med forankringen bestod strategien mest av henvisninger til eksisterende forsknings-, innovasjons- og utviklingsprogrammer (ibid.:194). Regjeringen viste til at havvindkraft utgjør ett av seks satsningsområder i den nasjonale forsknings- og innovasjonsstrategien for ny klimavennlig energiteknologi, Energi21. I samarbeid med strategiorganet Energi21, Forskningsrådet, Enova og Innovasjon Norge, planla Regjeringen et prosjekt for å "(...)få økt kunnskap om veien fra forskning til marked for ulike teknologier" (ibid.). Tiltaket ble begrunnet med behovet for test- og demonstrasjonsprosjekter for å gå fra demonstrasjon til kommersialisering (ibid.). Noe paradoksalt gjorde dermed vekten på FoUoI seg også gjeldende der hvor dens uttalte mål var markedsintroduksjon, av ny klimateknologi.

Omtalen bar videre preg av en viljeserklæring. Norske aktører ble oppfordret til å delta i internasjonalt og EU-samarbeid, mens de som ønsker å bygge demonstrasjonsprosjekter ble henstilt til å søke støtte fra Enova (ibid.).

Regjeringens strategi indikerer dermed at energipolitikkens paradigme lå fast. Ved å bestille en strategi for flytende havvind som del av Energimeldingen, var Stortingets imperativ at politikken innrettes med havvind som en komponent i energisystemet, i alle fall på sikt. At Regjeringen derimot svarte med en generell henvisning til eksisterende virkemidler innen FoUoI og mulighetene som finnes *internasjonalt*, synes å vise at Regjeringen med en dose kreativitet har prøvd å forene Stortingets krav og egne politiske føringer. Regjeringens fotnoteaktige omtale av noe den ikke betrakter som energipolitikk i, nettopp, gjennomgangen av virkemiddelbruken på energiområdet, indikerer slik at politikken for havvind fortsatt var underordnet energipolitikkens kostnadseffektivitetsprinsipp.

Det var derfor først da Stortinget bemerket at anmodningsvedtaket ikke hadde blitt fulgt opp, at Hanssons forslag fikk betydning (Nesse 2020, intervju). Regjeringens manglende oppfølging av Stortingets havvindpolitikk (Barstad 2017) har deretter vært ankepunkt i en gjentakende kritikk som har holdt havvind på den politiske dagsorden. Blant de som har "holdt dette varmt" er særlig MdG (Nesse 2020, intervju), hvilket synes i deres krav om en havvindsatsning, også utenom Enova, i årlige budsjetter (Innst. 9 S (2015-2016):34, Inst. 9 S (2017-2018):11). Lignende har også vært etterlyst gjennom perioden av SV (Innst. 9 S (2015-

2016):34, Innst. 9 S (2017-2018):8, Innst. 9 S (2018-2019):11) og Venstre (Innst. 9 S (2015-2016):12, Innst. 9 S (2017-2018):8, 10).

Effekten av Hanssons forslag var dermed særlig å dokumentere Stortingsflertallets tilslutning til at Norge skal ha en havvindpolitikk – utover bevilgninger til FoU. Stortingsvedtaket viser at politikkstrømmen derimot ikke var myket opp for å kreve økonomiske rammebetingelser for å utløse en havvindindustri. I lys av dette framstår den påfølgende utviklingen i politikk-strømmen, som jeg vil vise, som hva Kingdon ville kalle en oppmykningsperiode.

4.3.2 Policy-entreprenør 2: Nødvendigheten av agency for å omsette konsensus i politikk

Et øyensynlig utslag av denne oppmykningen kom to år seinere, da en enstemmig Energi- og miljøkomité stilte seg bak et tverrpolitisk representantforslag. For å gripe mulighetene for industriutvikling og -omstilling måtte Norges ledende posisjon innen flytende havvind kultiveres, mente forslagsstillerne. Havenergiloven måtte derfor utfylles med en forskrift, og mulige støttemekanismer for havvind utredes (Dok 8:182 S(2017-2018):1-2). Flere uttalelser støtter forventningen om et vendepunkt (Lindahl 2020, Tunstad 2020; intervjuer):

(...) jeg vet ikke akkurat når det snudde jeg, men(...)jeg mener fortsatt at det representantforslaget hadde mye å si, men debatten om havvind har jo modna sånn gradvis (...) (Lindahl 2020, intervju)

Lindahls referanse til en modning av debatten støtter inntrykket av den oppmykning av systemet som uttalelsene over reflekterer. Det grundige politiske håndverket som lå bak representantforslaget⁵³ som fikk fart i prosessen, viser at agency var nødvendig. Både Stortingets enstemmige tilslutning og særtrekket ved at et Dok 8-forslag ble stilt av representanter for posisjonen bevitner vedtakets særegenhet. Det kvalifiserte og målrettede arbeidet Westgaard-Halle beskriver lå bak, tyder på at ingen av delene ville vært mulig uten hennes og Per-Espen Stoknes' innsats (Westgaard-Halle 2020, intervju). Westgaard-Halle opplyser at de to deler et faglig og idealistisk fellesskap (ibid.). Mens Stoknes ikke har deltatt som informant i min studie, virker det derfor ukontroversielt å hevde at også han har opptrådt som policy-entreprenør. Denne slutningen sannsynliggjøres også av hans stilling i MdG. Westgaard-Halles rolle som policy-entreprenør framstår uansett tydelig i mitt materiale:

Dette inntrykket skapes særlig av at Westgaard-Halle har bakgrunn fra ZERO, der hun også har "forsøkt å påvirke det som ble egen regjering" til å satse på havvind (2020, intervju).

⁵³ Omtalt i 3.5.2.

Hun oppgir også hyppig og kollegial kontakt med miljøstiftelsen i dag. ZEROs rolle som nøytral tilbyder av faktagrunnlag i klimaspørsmål tyder på at hun også besitter en viktig ressurs: Kunnskap. Å få tilslutning for et Dok 8-forslag stilt av representanter for posisjonen, og for å få med FrP, krevde ifølge Westgaard-halle at hun måtte " kjempe ganske hardt for det" (ibid.). Westgaard-Halles beskrives også som "en god representant for havvind" av andre (Haltbrekken 2020, intervju, Tunstad 2020, intervju).

Havvind har som vist har vært ansett som positivt på tvers av partier i hele perioden. Gitt Westgaard-Halles partitilhørighet viser hendelsen derimot at også forkjemperrollen for havvind har gått fra å være forbeholdt opposisjonen, til å mobilisere mer tverrpolitisk. Ved å koble forskrift og utredning (policy) til den tverrpolitiske lydhørhet som de fire forslagsstillernes bakgrunn⁵⁴ og den enstemmige tilslutningen vitner om (politikk), klarte Westgaard-Halle og Stoknes slik å skape en pakke som både ble muliggjort av deres ressurser, og av at Stortinget hadde blitt myket opp over tid. Forskriften ble lagt fram i juni 2020 (OED 2020a), sammen med åpningen av områder som hadde vært tema siden Hanssons forslag førte til et anmodningsvedtak i 2015 (OED 2020b). Den dagsordenssettende effekten av Hanssons forslag framstår i lys av dette som betydelig (Nesse 2020, intervju), om enn opposisjonen som Kingdon venter har måttet minne om denne dagsordenen mange ganger over tid.

Utredningen av erfaringer med støtteordninger fra andre land samt hensyn for en eventuell finansieringsordning for flytende havvind ble lagt fram i statsbudsjettet høsten 2020 (Prop. 1 S (2020-2021):121-126). Stortinget hadde da lagt press på prosessen i behandlingen av krisetiltakene i mars (Innst. 216 S (2019–2020):16).

4.4 Effekten av eksterne sjokk

Westgaard-Halle og Stoknes sitt forslag kan dermed leses som resultat av oppmykningen Hansson hadde igangsatt to år tidligere. Systemet kan som vist ikke ha vært særlig myket opp, da sjokket inntraff: Hverken forslaget om å legge om el-sertifikatordningen eller å opprette en demonstrasjonspark, ble vedtatt (Innst. 70 S (2015–2016):3). Muligheten sjokket tilbød til å etablere policy som kunne katalysere industriens interesse til å bygge en ny bærekraftig havvindindustri, ble altså ikke grepet.

⁵⁴ Forslaget ble som nevnt stilt av representanter for Høyre, Venstre, FrP og MdG (Dok 8:182 S(2017-2018):2).

Den effekten forslaget til Hansson gjennom Stortingets anmodningsvedtak likevel har hatt, kan trolig kobles til synliggjøringen av sårbarheter etter oljeprisfallet i 2014. Behovet for omstilling gjennom en havvindsatsning ble som vist begrunnet med henvisning til lavkonjunkturen skapt av samtidas lave oljepris (Dok. 8:118 S (2014–2015):1).

Prisfallets varighet kan trolig kaste lys over hvorfor opposisjonen gjennom et vedvarende påtrykk har fått et visst gjennomslag for denne dagsordenen fra 2017. Oljeprisen nådde som vist et bunn-nivå først i januar 2016. Hansson spekulerer således i hvorvidt Stortingets merknad i juni 2016 om at anmodningsvedtaket ikke var blitt fulgt opp "(...)hadde all verdens betydning i seg selv eller om den bare kom på et tidspunkt hvor presset ble så stort at det løsna" (Hansson 2020, intervju). Av samme grunn er det heller ikke usannsynlig at forslaget til Stoknes og Westgaard-Halle også livnærte seg på denne langvarige lavkonjunkturen.

Effekten av Hanssons forslag var å bidra til at havområder ble åpnet i 2021. Dette havvindtiltaket ser dermed ut til å ha vært betinget i policy-entreprenørers evne til å gripe mulighetsvinduer. Koblingen til mulighetsvinduet er mindre åpenbar for det andre Dok 8-vedtaket. For begge vedtak framstår policy-entreprenørers agency helt uunnværlig.

Årsaksforholdet mellom tiltakspakkene og de eksterne sjokkene oljeprisfallet og koronakrisen som utløste det utgjorde, er derimot ukontroversiell. Pakken til næringslivet, herunder den ekstra bevilgningen på 2 mrd til Enova, skulle som ordlyden angir bidra til grønn omstilling (Regjeringen 2020a). Lettelsene til oljenæringen i mai ble ledsaget av finansministerens intensjonserklæringer om å "dempe fallet" (ibid.).

Sjokket synes slik å ha en effekt som skyldes at det til en viss grad er permanent: Begge tiltak svarer ifølge ministeren på en erkjennelse av at oljealderen vil ta slutt (ibid.). Samme erkjennelse synes å reflekteres blant grasrota, idet lederen for havvindklyngen NOWC oppgir økt medlemsvekst i løpet av vårmånedene 2020 (Nesse 2020, intervju). Koronakrisen har latt samfunnet få erfare det som lenge har vært et mer teoretisk scenario om hvordan Norge uten tryggheten oljeprisen gir, ville se ut (ibid., Teigland 2020, intervju). Paradoksalt nok bunner den plutselige aktualiteten av havvind og grønn omstilling dermed i en etablert sannhet om den norske økonomiens sårbarhet.

Derimot gir materialet lite grunnlag for å anta en sammenheng mellom den doble krisen, og åpningen av områder og vedtaket om en forskrift i juni 2020 (Lier-Hansen 2020,

Nesse 2020, Taksdal 2020, Westgaard-Halle 2020, Willoch 2020; intervjuer). Disse to prosessene hadde som vist røtter lengre tilbake. Koronapandemien kan ifølge en OED-ansatt ha forsinket lanseringen, som han mener var planlagt rundt årsskiftet, men "uten at det var veldig definitivt(...)" (Taksdal 2020, intervju). Forskyvningen inn mot sommeren var i så fall udramatisk (ibid.).

Som en annen mulig impuls for regimeendring har jeg operasjonalisert det såkalte vindkraftopprøret på land, som et internt sjokk. Vindkraft til havs har som vist blitt ansett som løsning på politiske floker skapt av trusselen som utbygging på land representerer for miljø og utsyn (Heidenreich 2016: 449-450). Nærheten i tid til både Enovas bevilgning og vedtakene sommeren 2020, gjør det nærliggende å stille spørsmålet om vindkraftopprøret har bidratt til å åpne et mulighetsvindu for havvind-policies.

4.4.1 Negativ feedback: Vindkraftopprøret

Med hensyn til Hywind Tampen gjør historien om forarbeidet, som kan spores til i hvert fall november 2017, antakelsen om en sammenheng lite plausibel (Eik 2020, intervju; E. Flakne, personlig kommunikasjon, 3. februar 2021). Et årsaksforhold til vindkraftopprøret kan dermed avvises fordi hendelsen ikke tilfredsstillende forutsetningen om rekkefølge (Eik 2020, Evang 2020, Lien 2020, Prosjektaktør 2020, Westgaard-Halle 2020, intervjuer). Flere avviser også en sammenheng til forskriften og åpningen av områder (Eik 2020, Evang 2020, Haltbrekken 2020, Henriksen 2020, Lien 2020, Nesse 2020, intervjuer) eller kan ikke bekrefte den (Willoch 2020, intervju).

Sammenhengen mellom regjeringens havvindsatsning og vindkraftopprøret synes til en viss grad medieskapt: Materialet tyder for det første på at Regjeringen og departementet er seg bevisst forskjellene i betingelsene som hersker mellom land- og havbasert vindkraft (Bae 2020, Evang 2020, Hansson 2020; intervjuer, Haugan 2019b; Lien 2020, Prosjektaktør 2020, Westgaard-Halle 2020, Willoch 2020; intervjuer). Dette gjelder særlig økte strømpriser (Bae 2020, intervju; Haugan 2019b) dersom forholdsvis dyrere strøm fases inn i nettet, og trusselen det ville skape for kraftintensiv industri (Willoch 2020, intervju). Erkjennelsen av at konflikter med miljø også finnes til havs, har også eksistert (Haltbrekken 2020, Lien 2020, Lier-Hansen 2020; intervjuer) eller melder seg over tid (ibid., Nesse 2020, Stortingsrep. 2020, intervjuer, Westgaard-Halle 2020, intervju). Statsministeren har også påpekt at utbygging til havs krever avklaringer av hensyn med fiske og sjøfart (Haltbrekken 2020, intervju; Haugan 2019b).

Flere hevder like fullt at havvindens plutselige aktualitet (Westgaard-Halle 2020, intervju) og Regjeringens havvindsatsning (Hansson 2020, Lindahl 2020; intervjuer) delvis skyldes den økende motstanden på land. Fra posisjonshold anslår Westgaard-Halle at motstanden, og industriens økte interesse og kostnadsreduksjoner, forklarer halvparten hver av "diskusjonene som går nå"⁵⁵ – altså de politiske vedtakene og ordskiftet etter Hywind Tampen (2020, intervju). Fra opposisjonshold peker Rasmus Hansson på at "(...)regjeringen og det politiske flertallet" "har fått et sterkt behov for å snakke om noe annet" fordi den "(...)har fått landvindsatsningen sin i trynet" (2020, intervju).

Flere av informantene beskriver derfor at dynamikken mellom vind på land og til havs er "omvendt" (Henriksen 2020, intervju): Diskusjonen rundt havvind "gjør det fryktelig vanskelig å lansere prosjekter med vindkraft på land" (ibid.), fordi mange motstandere på land "roper på satsning til havs" (Westgaard-Halle 2020, intervju) og aktører dessuten aktivt bruker opprøret for "liksom å snakke opp havvind" (Lien 2020, intervju). Effekten er dermed at det å fremme havvind for beslutningstakerne tilbyr et "behagelig politisk ståsted" (Lindahl 2020, intervju). Ordlyden om komfort går beskrivende nok igjen hos andre:

(...)det er selvfølgelig veldig *behagelig* å legge fram en forskrift om havenergi i Norge, som energipolitiker – å markere en satsning der; også fordi at(...)du kan gi et lønlig håp til de som er veldig frustrert over utviklingen på land, om at det snart er over (Willoch 2020, intervju)

Vindkraftopprørets tilbud om økt legitimitet for påbegynte havvind-policies kan således ha gjort det politisk "lettere" (Evang 2020, intervju) å åpne områder og framlegge en Havenergilovforskrift. Mens posisjonspolitikere med ansvaret for implementerte policies *ceteris paribus* kan ventes å tjene på det er det dermed grunn til å anta at seinere havvind-policies i noen grad tar og vil ta, opp i seg motstanden på land (ibid.). Dette vi li så fal være relevant for lesningen av den kommende olje- og energimeldingen våren 2021. Berettigelsen om et "felles faktagrunnlag i bunn" skapes ifølge ministeren av en tidvis polarisert debatt, om blant annet vindmøller (Lorentzen 2020).

Vindkraftopprøret kan dermed synes å tjene som problem i de pakker som havvindtiltak, ikke medregnet Enovas bevilgning, er produkt av. Den tiltakende motstanden på land åpner hva Kingdon ville kalle et problemvindu, for havvindløsningen (2014:203). For

⁵⁵ Intervjuet ble gjennomført sommeren 2020.

kystnære prosjekter ser virkningen ut til å være den samme som på land, hvilket casene Siragrunden og Havsul 1 dokumenterer at var gyldig også tidligere i perioden. Mulighetsvinduene for begge prosjektene har, bant annet derfor, som vist vært provisoriske.

Sammen med hva Kingdon ville kalle fraværet av et energipolitisk problem, får denne motstanden sprengkraft: I møte med den foreløpige mangelen på avtak for strømmen gjør denne motstanden det politisk "krevende å stå i disse debattene" (Stortingsrep. 2020, intervju). Et eventuelt mulighetsvindu skapt av vindkraftopprøret begrenser seg derfor til flytende prosjekter langt fra land. Motstanden mot vindkraft på land og bunnfast til havs, har dermed skapt et problemvindu for flytende, havvind.

Hvorvidt både diskursen og satsningen på havenergi i kjølvannet av koronapandemien i noen grad kan være farget av vindkraftopprørets øyensynlige legitimitetsbidrag er for førstnevnte for tidlig, og for sistnevnte svært vanskelig, å slå fast. Som internt sjokk er en effekt av vindkraftopprøret i tråd med forventningen derfor vanskelig å etablere. At hendelsen har hatt effekt i form av negativ feedback for bunnfaste, kystnære prosjekter, virker dermed langt sikrere å påstå.

4.5 Statssentrisk versus statsstrukturell: Havvindpolitikken som sosial læring

Jeg har altså vist at åpningen av havområder og fremleggelsen av en Havenergilovforskrift i 2020 trolig har vært mulige ved av at oljeprisfallet i 2014 skapte et mulighetsvindu som policy-entreprenører visste å utnytte. Påtrykket fra Stortinget bak de to vedtakene vitner om en politisk lydhørhet for især industrien som er i tråd med en statsstrukturell tilnærming. Avstanden i ambisjonsnivå mellom industriens krav og den endelige forskriften tegner imidlertid bildet av et OED som i stor grad arbeider uanfektet av samfunnets press⁵⁶. Det samme kan i noen grad sies om utviklingen av Enova.

Tredjerangs policy-endring kjennetegnes ifølge Hall (1993:281) av at målhierarkiet og hvem som tillegges autoritet, i politikken, endres. Før jeg drøfter disse spørsmålene vil jeg argumentere for at havvindpolitikken mobiliserer tre sentrale stridstema:

⁵⁶ KLD fra 01.01.2018.

4.5.1 Utfordring av paradigmet: Uenighet om hva som er en havvindsatsning

Inntrykket fra datamaterialet er at havvind er noe "alle" anser som positivt (Elvestuen 2020, intervju; Innst. 70 S (2015–2016):2, Innst. 386 S (2018-2019):2; Lier-Hansen 2020, Lindahl 2020; intervjuer, Rederiaktør 2020, intervju, S.tid. 93 (2018-2019):5264; Taksdal 2020, Westgaard-Halle 2020; intervjuer) og at dette beskriver hele perioden (Willoch 2020; intervju). Selv om enkelte beskriver FrP som en bremsekloss (Nesse 2020, Lindahl 2020; intervjuer), synes også rekka av olje- og energiministerne fra partiet å ha støttet *idéen* om havvind i Norge (Elvestuen 2020, Lier-Hansen 2020, Lien 2020, Taksdal 2020, Westgaard-Halle 2020; intervjuer)⁵⁷, om enn passivt (Elvestuen 2020, Haltbrekken 2020, intervjuer). En slik passiv støtte er i tråd med hva man kunne forvente (Aklin & Urpelainen 2018:73-74) av det markedsliberale FrP (Lindboe 2018:vii).

Analysen finner som jeg vil vise derfor bare beskjeden støtte til den mot-mobilisering blant særinteresser som Aklin & Urpelainen forventer. Derimot preges havvinddebatten av ulike oppfatninger av både mål og midlene som er egnet til å nå dem:

i Stridstema 1: Politisering av kraftbehov i formuleringen av norsk havvindpolitikk

Med Kingdons begreper kan den tidligere stillstanden på politikkkfeltet og mye av motstanden som eksisterer, forklares med at havvind-løsninger⁵⁸ har manglet – eller vært oppfattet å mangle - et energipolitisk problem. Flere informanter beskriver hvordan Norges selvforsyning med fornybar kraft p.t., har begrenset ambisjonene for norsk havvindpolitikk (Energi Norge 2019, Lier-Hansen 2020, Nakstad 2020, Rederiaktør 2020, Teigland 2020, Willoch 2020; intervjuer). Mangelen på et rasjonale for utbygging av havvind til kraftproduksjon kan også forklares med at denne etablerte sannheten ikke har vært ordentlig diskutert (Rederiaktør 2020, Willoch 2020, intervju).

Den hindringen som mangelen på et energipolitisk problem skaper, oppstår altså fordi havvind på tid-0 har vært vurdert etter energipolitikkenes målestokk. Analysen av norsk havvindpolitikk på tid-1 viser en endring: I forhold til situasjonen i 2012 har staten i det minste "begynt å snakke om kraft" (Willoch 2020, intervju). Striden om paradigmet handler derfor om fakta:

⁵⁷ Med mulig unntak av Sylvi Listhaug (Kristiansen & Wiederstrøm 2019), hvis ministerium på fem uker var trolig for kort til å øve innflytelse.

⁵⁸ Forstått som noe mer enn bevilgninger til FoU.

Forskjellene i ambisjonene for norsk havvind knytter seg til ulike forventninger til framtidens norske kraftbehov. Subjektiviteten i prediksjonene følger av at ulike aktører legger ulike premisser til grunn (Eik 2020, Elvestuen 2020, Evang 2020, Haltbrekken 2020, Kroepelien 2020, Lier-Hansen 2020, Prosjektaktør 2020, intervjuer). Elvestuens uttalelser viser hvordan denne subjektiviteten samspiller med fremtidens iboende usikkerhet, i prediksjonene:

Jeg tror vi kommer til å ha et kraftoverskudd i *lang* tid framover –både fordi det blir så mye billigere å produsere *også* lokal energi - sol og annet; samtidig som *alt* blir mer energieffektivt. Så jeg har *ingen* tro på det(...)problemet er at flytende havvind (...) vi trenger egentlig ikke [kraften] sjøl (Elvestuen 2020, intervju)

Bruken av begrepet *tro* illustrerer her hvordan flere usikre faktorer som påvirker framtidsutsiktene for fornybart, skaper et rom for tolkning. Tilsynelatende bunner derfor dette stridstemaet i en faktabasert uenighet:

Særlig varierer anslagene for hva som blir fremtidens innslag av landbasert vind- (Energi Norge 2019:3, NVE 2019:14-17, Prosjektaktør 2020, intervju) og vannkraft (Lier-Hansen 2020, intervju). Ifølge Statnett vil Norge få behov for ytterligere 40-50 TWh kraft i 2040-50, selv om energieffektiviteten øker (2020:46-47). NVE venter at strømforbruket vil øke med 30 TWh innen 2040 (DNV-GL 2019:1)⁵⁹. Sistnevnte legges til grunn av interesse- og arbeidsgiverorganisasjonen Energi Norge, som hevder dette ikke vil gi etterspørsel etter havvind (2019:3). Organisasjonen, som representerer selskapene som produserer, transporterer og leverer fornybar energi i Norge, ønsker derfor en havvindpolitikk basert på FoU og målet om at leverandørindustrien posisjonerer seg i det internasjonale markedet (ibid.).

Denne prediksjonen kontres fra annet industrihold. Ifølge NIs leder vil den økte etterspørselen etter fornybar kraft ikke kunne dekkes inn av vannkraft (Lier-Hansen 2020, intervju). Derav potensialet for havvind til kraftproduksjon, også bunnfast, i Norge. NI-lederen forventer derfor at erkjennelsen av at Norge vil få et grønt kraftbehov, kommer til å utfordre energipolitikkenes struktur ettersom denne brer seg blant "OEDs byråkrater" (ibid.).

Uenigheten om Norges framtidige kraftbehov nedfeller seg derfor i ambisjonene for bunnfast havvind. Regjeringens strategi betinger som vist havvind i mulighetene flytende

⁵⁹ Energi Norge legger forpliktelsen i Parisavtalen til grunn (Energi Norge 2019:3).

teknologier gir for omstilling gjennom bruk av Norges komparative fortrinn, ikke kraftproduksjon (Energi21 2018:5-6). Pådriverne for bunnfast havvind er derimot de som også forespeiler kraftproduksjon i norske havområder for elektrifisering i Norge og Europa (f.eks. NI 2019, NORWEA 2019, NOWC 2019, Rederiforbundet 2019).

Denne uenigheten knytter seg videre til både kabeldebatten og skepsisen mot å subsidiere dyr kraft til EU (Lindahl 2020, Willoch 2020; intervjuer), og til forsvaret for konkurranseevnen til norsk kraftforedlende industri og forbrukere (Dok. 8:57 S (2019-2020):2, Energi Norge 2019) og kraftintensiv industri (Henriksen 2020, Willoch 2020; intervjuer). Samtidig kan den foreløpige sendrektigheten i norsk havvindpolitikk ifølge Rasmus Hansson også forklares med en svakhet i troen blant norske politikere på at EU kommer til å gjøre alvor av sine klimautslippsmål (2020, intervju). For å oppnå karbonnøytralitet anbefaler WindEurope at Norges 30 GW flytende havvindpotensiale, hvorav halvparten for eksportformål, bygges ut (2019:57). Spliden i synet på bunnfast havvind ansporer i så fall også en usikkerhet omkring den internasjonale klimapolitikken som vil bestemme havvindens rolle i den fremtidige energimiksen.

Det ser dermed ut til at prediksjonene for den teknoøkonomiske etterspørselssiden i det norske og europeiske kraftmarkedet om noen tiår, tilsløres av usikkerheten om hvilken rolle særlig vannkraft, land- og havvindkraft vil spille i energimiksen. Dermed kan vi vente at ideologi farger disse standpunktene (Laird 2001:7, gjengitt i Aklin & Urpelainen 2018:61). Ideologi ventes å få betydning i spørsmål om fornybar energi der disse handler om hvilken rolle staten skal ta, versus markedet (Aklin & Urpelainen 2018:73-74). Trolig preges debatten om hva Norge skal med havvind derfor også av ideologisk bestemte syn på staten.

Videre har mangelen på en diskusjon av hvilke sjanser staten skal ta i et umodent marked, ifølge informanten fra NORWEA vært et hinder for utviklingen av en helhetlig havvindpolitikk (Willoch 2020, intervju). Kan dette være resultat av en vegring for å ta i ideologiske spørsmål?

En annen arena der uenigheter om statens rolle og om fakta ser ut til å blandes, er i uenigheten om hvorvidt dagens virkemiddelapparat er tilstrekkelig (Elvestuen 2020, Hansson 2020, Henriksen 2020, Lien 2020, Lier-Hansen 2020, Lindahl 2020, Westgaard-Halle 2020, Willoch 2020 intervjuer):

ii Stridstema 3: Utfordring av klimapolitikkens verktøy som premiss for havvindpolitikken

Dette nedfeller seg i uenigheten om hvorvidt Enova alene kan "løfte havvind" (Rederiaktør 2020, Willoch 2020; intervjuer). Bekymringen er som nevnt at plasseringen av havvind under Enovas mandat og pengepott går på bekostning av foretakets øvrige ansvarsområder (Haltbrekken 2020, Willoch 2020; intervjuer): Forutsetningene for å skape et hjemmemarked for å levere på politikken uttalte mål, er nemlig langt mer krevende enn hva virkemiddelapparatet med Enova i spissen, tilsier. NORWEA og SV (Willoch 2020, Haltbrekken 2020; intervjuer) hevder derfor at enten bruken av Enova som havvindpolitikken verktøy eller mandatet til Enova, må endres. NI forfekter Enova som riktig verktøy, men ønsker å endre Enovas virkemiddelsammensetning (Lier-Hansen 2020, intervju).

Havvinddebatten har således vært preget av en forvirring om hva som skal til for å bygge et hjemmemarked (Willoch 2020, intervju). Anførselen til industrien er særlig at politikken må innrettes for å bygge skala (Equinor 2019b, NI 2019, NORWEA 2019, NOWC 2019, Rederiforbundet 2019, Willoch 2020, intervju). Kravet fra store deler av industrien og fagkyndige er som nevnt minimum to parker à minimum 500 MW hver (Hagesæther et. al 2019:2) eller i størrelsesorden 1000 MW (Equinor 2019b:1, NORWEA 2019:3). Engangsstøtte til prosjekter som Hywind Tampen kommer derfor ikke til å "løfte noe som helst" (Willoch 2020, intervju).

Dermed avtegnes en diskrepans fra synet som forfektes av blant andre Elvestuen. Effekten av endringene av Enova over år er ifølge ham intet mindre enn at norsk havvindpolitikk i dag er vellykket (2020, intervju). Dette kommer jeg tilbake til i underkapittel 4.5.3.

Statens evne til å motstå samfunnsaktørers press øker dersom den kan henvise til et etablert paradigme (Hall 1993:). På havvindfeltet kan energipolitikken kostnadseffektivitetsprinsipp se ut til å ha tilbudt politiske beslutningstakere et forsvar mot å ta i slike spørsmål. Pådriverne har derfor måttet utfordre dette:

iii Stridstema 2: Utfordring av energipolitikken kostnadslås

En begrensning for norsk havvindpolitikk har som vist vært at energipolitikken kriterium om kostnadseffektivitet har blitt operasjonalisert på kort sikt. Pådriverne for en storstilt havvindsatsning argumenterer for at det å bygge en industri som kan bli kostnadseffektiv, fordrer at staten midlertidig fraviker dette prinsippet:

MdG uttrykker eksempelvis misnøye med fraværet av et skattesystem for å realisere storstilt utbygging av havvind i Norge, også bunnfast (Lindahl 2020, intervju). NI (2019:1) og Rederiforbundet (2019:1-2) etterspurte som del av høringsrunden høsten 2019 at Regjeringen skulle utforme både konsesjons-, skattemessige- og rammevilkår, herunder incentivordninger, innen sommeren 2020. Mer om disse kravene i neste underkapittel. Behovet for denne tilretteleggingen fra myndighetene ble begrunnet nettopp med "(...)at flytende skal få samme utvikling som sol og bunnfast, der det etter hvert ikke er behov for subsidier" (ibid.:3). Lignende krav ble som vist framsatt av samme to organisasjoner sammen med både Bergen Offshore Wind Centre, GCE Ocean Technology, NOWC, NTNU Energi, SINTEF og Norsk Klimastiftelse våren 2020 (Hagesæther et. al 2020).

NIs henvisning til "god samfunnsøkonomi" appellerer riktignok til energipolitikkenes prinsipper (2019:3). Derimot er argumentet om statlig handling rettet for å fremme en nisjeteknologi som ikke er lønnsom. Formålet blir også ett om å fravike prinsippet om at markedets prissignaler dikterer utviklingen, for å fremme en teknologi som på sikt kan bli nettopp kostnadseffektiv. Paradigmet utfordres altså idet ulike aktører legger ulike tidsperspektiver til grunn.

Hvordan har disse tre stridstemaene nedfelt seg i politikktutformingene? Ved et paradigmeskifte vil jeg vente å observere (1) endringer i policy som speiler argumentene til fraksjoner med institusjonelle posisjoner og andre ressurser, mer enn de speiler vitenskap; (2) et skifte i hvem som tillegges autoritet i havvindspørsmål, og (3) eksperimentering med og eventuelt feilsått, policy. Før jeg analyserer hvorvidt utfordringen av paradigmet har gitt utslag i politikkenes målstruktur, vil jeg behandle prosessene bak politikkt-endringene i lys av trekkene som kjennetegner tredjerangs endring.

4.5.2 Havenergilovforskriften og åpningen av områder

Lesningen av høringsrunden gir i noen grad inntrykk av en prosess som rimer med statssentrisk ontologi. Et uttrykk for statens vilje er fastholdelsen av fritaket fra saklig begrunnelse i avslag om konsesjon. Statens autonomi synes mer generelt i de mange forbeholdene som ved å ivareta departementets kontroll med prosessene, skulle hindre båndlegging av arealer.

Særlig gjelder dette den selverklærte friheten til å ta seg tid i søknadsbehandlingen. Rederiforbundet hadde i sitt høringsinnspill advart mot den risiko friheten til å "la ei melding ligge ei tid for å kunne sjå ulike initiativ i samanheng" (2019:8) kunne skape for fremdriften

for utbyggere (ibid.). NORWEA støttet forslagene om å gi departementet kontroll med framdriften i enkeltsaker, men innvendte at den foreslåtte tidsfristen fra konsesjonsvedtak til idriftssettelse var uheldig fordi dette hindret nødvendig fleksibilitet for utbygger (2019:7). Departementets vilje framstår sterk, idet begge deler ble fastholdt.

Samme inntrykk skapes av avstanden mellom det pådriverne foreslo og den endelige forskriften, i detaljeringsnivå og omfang av incentivordninger: Særlig NI og Rederiforbundet forventet at konsesjons-, skattemessige- og rammevilkår, herunder incentivordninger, fra Regjeringen og Stortinget skulle avklares innen sommeren 2020 (ibid.). Som mulige ordninger pekte de på Enova og NOx-fondet (ibid.). På listen stod også et rammeverk for å sikre aktørmangfold og markedsmessige rammebetingelser som gjør havvindinvesteringer i Norge attraktive (s.1).

Særlig NI (2019), NORWEA (2019) og Rederiforbundet (2019) etterspurte en langt mer omfattende og detaljert politikkformulering enn hva forskriften gir. Både NI (2019:4) og Rederiforbundet (2019:2-3) pekte på mål om 3 GW installert kapasitet og 10 % norsk andel av det globale flytende havvindmarkedet innen 2030 som "realistisk og ambisiøst" (2019: 3). NORWEA viste til et notat fra ZERO og ABB der disse målene er anbefalt (2018)⁶⁰. Andre hevdet at (minst to) vindparker à 500 MW (NOWC 2019:2) eller minimum 500 og helst 1000, MW (NORWEA 2019:3) "så snart som mulig" (Equinor 2019b:1), er nødvendig. NI hevdet at "en pipeline" med havvindparker trengs for å skape et hjemmemarked (2019:2). Flere viste til rapporten fra Menon (2019) og deres mål om en norsk andel på oppimot 20 % av det globale flytendemarkedet (s.3, NOWC 2019:1, Rederiforbundet 2019:2).

På NI og Rederiforbundets liste stod også en nasjonal sektoravtale som skulle forplikte stat g industri til konkrete mål (f.eks. NI 2019:3). Ved å forene "alle deler av klyngen" fra næringsliv til virkemiddelapparat og forskningsmiljøer skulle avtalen sikre helhet i rammebetingelser og ordninger for å redusere kostnadene for flytende havvind, og garantere at det "faktisk skjer noe" (ibid.). Dette ønsket ble gjentatt i innspillsbrevet fra seks aktører våren 2020 (Hagesæther et. al 2020). Hverken kravene om en nasjonal sektoravtale eller andre incentiver, også økonomiske, eller målsetningen om 3 GW installert kapasitet innen 2030, ble vedtatt.

⁶⁰ Samme notat er referert i flere representantforslag og er derfor omtalt i kapittel 4.5.2

Et inntrykk av særinteressers innflytelse skapes av presiseringene av at lete- og utvinningskonsesjoner til O&G kan gis også i områder som er konsesjonsgitte eller utbygd etter, Havenergiloven. De mange forbeholdene av hensyn til især petroleum gir inntrykk av at O&G-interesser alltid skal kunne komme baketter dersom havvindproduksjon kommer i konflikt med nyoppdagede muligheter. Havvinden ser i visse henseende derfor ut til å være underordnet, mulighetene for petroleum.

Departementet fulgte heller ikke de mange oppfordringene om å åpne samtlige tre områder. Trolig er industriens påvirkning derimot synlig i skiftet fra en åpning av Sandskallen – Sørøya Øst til Sørlige Nordsjø II, da sistnevnte ble foreslått åpnet av både Energi Norge, Equinor, NI, Norsk olje og gass, NORWEA, NOWC og Rederiforbundet. Equinor foretrakk som vist å utelate Sandskallen. Knippet av innspillene jeg har studert er for lite til å fastslå hvorvidt enkelt- eller grupper av innspill har påvirket denne avgjørelsen. Departementet er uansett kjent med at aktører har skissert utbygginger i Sørlige Nordsjø II med eksportkabler til Europa som bedrer lønnsomheten "ganske betraktelig" (Taksdal 2020, intervju). Utsira-området er som vist forespeilet avtak hos lokal industri. Hensynet til ikke å hefte det norske sentralnettet synes derfor å gjennomsyre vedtaket. Energipolitikken legger altså også føringer for havvindpolitikken gjennom hvilke områder som åpnes.

Både Equinor (2019b:2), NI (2019:5), NORWEA (2019:4) og NOWC (2019:2) og Rederiforbundet (2019:5) oppfordret dessuten til å løpende åpne flere områder, blant annet fordi utviklingen i flytende-teknologien siden 2012 har gjort hovedfokuset på bunnfast i NVEs forrige konsekvensutredning utdatert (Equinor 2019b:2, Energi Norge 2019:3).

4.5.3 Utviklingen av Enova og støtten til Hywind Tampen

Den andre store endringen på den avhengige variabelen er den statlige beslutningen om å bygge Norges første og verdens foreløpig største, flytende havvindpark. Bevilgningen på 2,3 mrd var som vist den største i Enovas historie. Gjennom historien om Havsul 1 har jeg vist at handlingsrommet for denne typen støtte i dette tilfellet ikke eksisterte. Sammenligningen mellom Havsul 1 og Hywind Tampen indikerer dermed at én av policy-endringene kan knyttes til Enova. I det følgende vil jeg vise hvordan Enova i perioden har gjennomgått en sosial læringsprosess som har gitt den ene endringen på den avhengige variabelen:

Datamaterialet forteller historien om en statlig institusjon som har vokst. Styrkingen av Enova har artet seg (1) økonomisk og (2) i utviklingen av dets mandat. Fra det

opprinnelige mandatet om energiomlegging og -effektivisering framstår Klimaforliket i 2012 som startskuddet for den dreiningen mot å fremme utvikling av klimateknologi og subsidiært utslippskutt i industrien, som har pågått siden⁶¹. Videre har mandatet vokst ut over flere ansvarsområder (f.eks. Lier-Hansen 2020, intervju). Gjennom årlige økninger har Enova i dag fått doblet sitt budsjett sammenlignet med i 2013 (Innst. 9 S (2013–2014):20, OED & Enova 2016:3).

Bevilgningen til Equinor ble som vist gitt gjennom programmet "Fullskala innovativ energi- og klimateknologi", som ble opprettet i 2017. Dette programmet, kombinert med adgangen til å bruke petroleumsskatteregimet, utgjør dermed en helt sentral endring av verktøy, i norsk havvindpolitikk. Hva var det som skapte den?

i Hywind-teknologien som impuls for læring

Endringene av Enova ser ut til å reflektere erkjennelsen av behovet for et verktøy med økonomiske muskler som kan løfte lovende klimateknologier som andre deler av virkemiddelapparatet ikke håndterer. Kan det politiske håndverket omleggingen av Enova representerer, også ha vært inspirert av en idé om å støtte Hywind-teknologien?

Enova støttet som nevnt Equinors Hywind-teknologi allerede i 2007. Enovas interesse og begeistring for Hywind-teknologien har også en historie:

(...)vi har jo fulgt nøye med på hva Equinor har gjort med teknologien sin etter den første mølla på Karmøy, og turen innom Skottland (Nakstad 2020, intervju)

Ønsket om å instruere Enova til å støtte Hywind har også vært ytret fra politisk hold over tid (Henriksen 2020, Westgaard-Halle 2020, intervjuer). Dette har tidligere vært hindret av Enovas institusjonelle innretning (Henriksen 2020). Enovas bevilgning framstår i så måte som resultat av et politisk håndverk som omgår en del hindringer som skapes av kostnadslåsen i energipolitikken:

"(...)det viktigste politiske vi hadde gjort med [flytende havvind], var jo å bygge opp Enova, sånn at de kunne gå inn i *store* prosjekter (...)så ikke vi krever(...)enkeltvedtak på Stortinget. Sant; 2,3 mrd å prioritere *innafor* et budsjett ville vært helt umulig som en enkeltbeslutning. Det er nødt til å bygges opp som en reserve *innafor* et system og med et styre (Elvestuen 2020, intervju)

⁶¹ Det er i denne oppgaven ikke tatt høyde for endringer i Enovas nyeste styringsavtale med departementet etter revideringen høsten 2020.

Trolig har endringene av Enova dermed søkt å bøte på en mangel ved virkemiddelapparatet som Equinors Hywind-teknologi gjorde synlig.

ii Industrien, Equinor og ZERO som innehavere av autoritet

Denne kausaltorien strider med hva enkelte av utfordrerne hevder er nødvendig for å skape et hjemmemarked, nemlig en egen støtteordning *eksplisitt* for havvind, om denne ligger innen- eller utenfor Enova¹. Dette gjelder som vist både NI, Rederiforbundet, NORWEA, SV og MdG. Problemet er ifølge dem at et hjemmemarked ikke er "en serie demonstrasjonsprosjekter" (Willoch 2020, intervju). Samtidig finnes indikasjoner på at Enovas nye virkemiddelsammensetning har fortrenget støtte til mindre aktører med potensielt banebrytende teknologier:

Siden Hywind Demo fikk tilskudd i 2009 har betingelsene for støtte til mindre demonstrasjonsprosjekter (pilotprosjekter) blitt mindre gunstige: Støtten tildeles som lån, og betingelsene for lånene er lite gunstige (T. Landbø, personlig kommunikasjon 05. april 2021). Dette ble som nevnt påklaget av testsentret på Karmøy. Prosjektet OO-Star⁶², som benytter EU-støtte og samarbeid med spanske Iberdrola for å få den, viser dermed at skjermingen av denne typen prosjekter i praksis er overlatt til Innovasjon Norge å administrere, og private partnere og et mellomstatlig rammeprogram å finansiere.

Derimot ønsker som nevnt NI å rendyrke Enovas mandat i retning av å realisere enkeltprosjekter som Tampen (Lier-Hansen 2020, intervju), et syn de deler med Venstre (f.eks. Innst. 9 S (2013-2014):14). Hywind Tampen framstår ut ifra debatten på Stortinget videre som et prosjekt som har støtte fra deler av industrien (ibid., Teigland 2020; intervjuer), hvilket følger av potensialet til å bidra til å skape en norsk leverandørindustri (Energi Norge 2019:3, NI 2019:2). Leder for NI Stein Lier-Hansen opplyser at Enova har vært den delen av virkemiddelapparatet som prosessindustrien har samarbeidet mest med (2020, intervju). Det virker dermed sannsynlig at deler av industrien kan ha øvd en innflytelse på opprettelsen av Enovas nye policy-verktøy.

Videre er det grunn til å anta at Equinor har drevet påvirkning for at Enova skulle få lov til å bevilge et beløp som er det største i foretakets historie (Tunstad 2020, intervju). Det

⁶² Omtalt i kapittel 3.2.3.

stadige spørsmålet er dermed hvilket artikuleringnivå denne idéen har befunnet seg på, før den ble satt ut i live gjennom en forprosjektsøknad. Lobbyvirksomhet fra Equinor er det i mitt materiale ikke belegg for; derimot pleier selskapet kontakt med stortingspolitikere i Energi- og miljøkomitéen (Haltbrekken 2020, intervju) og OED (Bae 2020, intervju) der de gjerne presenterer arbeidet sitt innen fornybar (ibid., Westgaard-Halle 2020, intervju). Flere komitémedlemmer nevner også en reise til Skottland og Equinors kontorer i London, der komitéen fikk presentert Hywind-teknologien (Elvestuen 2020, Hansson 2020, intervjuer). En posisjonspolitiker i energi- og miljøkomitéen hevder at "det var en villet politikk da departementet endret tildelingsbrevet i 2017" (Stortingsrep. 2020, intervju).

Videre kan det pekes på den rolle ZERO synes å ha spilt som formidler mellom politiske beslutningstakere og Equinor (Eik 2020, Evang 2020; intervjuer). Equinor har "veldig tett dialog med ZERO på mange områder", men presiserer at de langt ifra alltid er enige, og ikke bruker NGO-er som talerør for egne interesser (Eik 2020, intervju). En representant for ZERO hevder organisasjonen har bidratt til å "legitimere havvind som en klimaløsning. Men også som en brobygger for omstilling fra olje og gass" (Evang 2020, intervju). ZERO nyter som nevnt også tillit blant sentrale politikere (ibid.).

Det ser dermed ut til at både Equinor, NI og annen konvertibel industri, og ZERO, har hatt autoritet i den sosiale læringsprosessen bak utviklingen av Enovas virkemidler og/eller Tampen-bevilgningen. Læringsprosessen synes videre å reflektere en erkjennelse av el-sertifikatenes manglende evne til å svare på disse samfunnsaktørens krav om å utvikle havvind:

iii El-sertifikatene som impuls for læring

Begrunnelsen for avviklingen av ordningen var som vist nettopp at sertifikatene ikke bidro til å utvikle ny teknologi, som havvind. Andre argumenter var hensynet til strømprodusentene ettersom markedet ble mettet, og prinsippet om markedsstyring gjennom pris. Dette er i tråd med energipolitikkens paradigme.

Manglende bidrag til teknologiutvikling har dog neppe kommet som en overraskelse på beslutningstakerne gitt at ordningen ble basert på prinsippet om teknologinøytralitet. Opprettelsen av Enova over ti år tidligere var en respons på mangelen på et verktøy for å løfte lovende klimateknologier (Lier-Hansen 2020, intervju). Sett i sammenheng viser innretningen av Enova og el-sertifikatene dermed at samordning ble valgt bort. Fornybar kraftproduksjon og -teknologiutvikling synes slik å være noe norsk politikk har behandlet som uforenlige.

Misnøye med at el-sertifikatene ikke framelsket innovative energiteknologier kan likevel ha gitt impulser for den kontinuerlige politiske utmeislingen av mandatet til Enova. Dette sannsynliggjøres av de mange henvisningene i utspill på Stortinget der manglene ved el-sertifikatene har blitt tatt til inntekt for behovet for å satse på ny klimateknologi innen- eller utenfor Enova (f.eks. Dok 8:118 S (2014-2015):2-3, Innst. 9 S (2015–2016):27, Innst. 401 S (2015–2016):30). Som sosial læring har utviklingen av Enova dermed basert seg på negativ erfaring med egen politikk (statssentrisk) som har vært ytret av stortingspolitikere og aktører som NI, utenfor embetsverket (statsstrukturell). Opprettelsen av den nye ordningen innenfor Enova med Klimaforliket i 2012 og den økonomiske styrkingen over tid, kan derfor leses som forsøk på å kompensere skuffelsen over el-sertifikatene.

4.5.4 Andrerangs endring: Nye verktøy i havvindpolitikken

Caset Hywind Tampen indikerer at endringen av Enova selv er del av norsk havvindpolitikk, og ikke kan behandles som eksogen. Siden 2012 utgjør tilbudet om støtte til teknologier nær markedsintroduksjon gjennom fullskala produksjonslinjer i industrien en endring i verktøy. Programmet "Fullskala innovativ energi- og klimateknologi" utgjør siden 2017 som nevnt et nytt verktøy, investeringsstøtte til fullskala demonstrasjonsprosjekter, med milliardbevilgningen i 2019 som en indikasjon på dette verktøyets dosering. Elvestuens uttalelser og Equinors kalkyle⁶³ for å realisere prosjektet sannsynliggjør at selve bevilgningen også ble gjort med besparelsene over petroleumsskatteregimet in mente. Dette forhøyer den reelle verktøy-doseringen. Bevilgningen fra Enova, sammen med bruken av petroleumsskatteregimet, representerer dermed andrerangs endring i policy.

Som policy-endring utgjør forskriften og områdeåpningen en tilførsel av verktøy, i politikken. Verdien av en forskrift er å styrke saken for søkere om konsesjon (Lier-Hansen 2020, intervju), hvilket indikerer en endring fra det mer lovfattige rommet som Havenergiloven alene impliserte. Åpningen av områder er en forutsetning for havvindprosjekter⁶⁴, og dermed for oppbyggingen av et eventuelt hjemmemarked (Nesse 2020, intervju).

⁶³ Omtalt i 3.7.1.

⁶⁴ Utover de som også tidligere har vært mulige gjennom tilknytning til petroleumsanlegg.

Jeg har dermed etablert at de to interessante endringene i havvindpolitikken utgjør første- og andrerangs endring. Hva så med havvindpolitikkens mål?

4.6 Havvindpolitikken 2021, quo vadis?

Spørsmålet om endring er i denne oppgaven operasjonalisert ved at energipolitikkenes kostnadseffektivitetsprinsipp er blitt nedrangert i havvindpolitikkenes målhierarki, til fordel for klima- og/eller industripolitiske hensyn. Analysen viser at målene for politikken fortsatt begrenses av energipolitikkenes kriterier:

4.6.1 Energipolitikken er fortsatt førende for utformingen av norsk havvindpolitikk

Siden det er Enova som er havvindpolitikkenes primære verktøy kan en eventuell endring i politikkenes målhierarki ventes å vises hos foretaket. Foretakets nye målstruktur fra 2017 gir ikke grunnlag for å fastslå en tredjerangs endring etter mine kriterier. "Å bidra til reduserte klimagassutslipp og styrket forsyningssikkerhet for energi, samt teknologiutvikling som på lengre sikt også bidrar til reduserte klimagassutslipp", innebærer riktignok en mer tredelt tilnærming mellom energi-, industri- og klimapolitiske hensyn enn den forrige⁶⁵. Derimot innebærer endringen ingen nedrangering av energipolitikkenes kostnadseffektivitetsprinsipp.

Dersom vi tolker bevilgningen på 2,3 mrd som et unntak fra kostnadseffektivitetsprinsippet, innebærer likevel formålet om fullskala demonstrasjon, at den kan karakteriseres som FoU. Kanaliseringen av støtten er dermed konsistent med kostnadslåsen og kriteriet (2.2) om at energipolitikkenes paradigme fortsatt er intakt.

Planene om å åpne områder for konsesjonssøknad og en utdypning av fullmaktsloven lå på sin side implisitt i utarbeidelsen av Havenergiloven nesten 10 år tidligere (Taksdal 2020, intervju). Uten lovnader om subsidier eller utmeisling av økonomiske rammebetingelser bebuder heller ikke åpningen av områder og implementeringen av en forskrift noe unntak fra kostnadseffektivitetsprinsippet. Regjeringens manglende imøtekommelse av de sterkeste pådrivernes krav om å konkretisere økonomiske rammebetingelser i forskriften, indikerer at energipolitikkenes mål fortsatt styrer havvindpolitikken. Inntrykket av statens autonomi styrkes ytterligere av at flere av de samme kravene ble gjentatt i innspillbrevet samme vår.

OEDs syn på havvind kjennetegnes således fortsatt av at det er dyrt, og så langt ikke noe "fullgodt alternativ som *ren energiforsyning*" (Taksdal 2020, intervju). Svaret på spørsmålet om policy-endring bør også ta høyde for tiltakene i møte med koronapandemien:

⁶⁵ Omtalt i 3.6.3.

En eventuell satsning er ifølge erfaringsutredningen for støtteordninger i det seineste statsbudsjettet som vist fortsatt betinget i samfunnsøkonomisk nytte, og dermed i at norske aktører hevder seg i et internasjonalt voksende marked (Prop. 1 S (2020-2021):122). Omtalen av et framtidig norsk kraftoverskudd på land ble lagt til grunn for at "svært store kostnadsreduksjoner" kreves før flytende havvind kan bli lønnsomt i det norske markedet, i utredningen av støtteordninger høsten 2020 (Prop. 1 S (2020-2021):122). Som begrunnelse for at Regjeringen ikke utformer noen støtteordninger utover Enova sine *ennå*, styrker denne logikken inntrykket av at dagens havvindpolitikk begrenses av energipolitikken.

Premisset om markedets styring gjennom prissignal legges altså fortsatt til grunn for utbygging av fornybar energi (s. 121). Formuleringen "i utgangspunktet" er derimot viktig i denne sammenheng: Utfallet av utredningen må i lys av vage intensjonserklæringer om at regjeringen "vil følge med på utviklingen og kontinuerlig vurdere situasjonen" (ibid.), vurderes i lys av fremtidig politikk. Mens eventuelle støtteordninger gjennomgående framstår som å være på et hypotetisk stadium, gir dette grunn til forventning om at støtteordninger kna komme til å bli utformet i nær fremtid.

Olje- og energiminister Tina Brus varsling om en olje- og energimelding gir grunn til forventning i så måte. En behandling av havvind som del av Energimeldingen i 2016 ble som vist etterspurt av fra Stortinget i vedtaket til Hanssons forslag i 2015, og har siden departementets manglende oppfølging tjent som ankepunkt fra pådriverne på Stortinget. At havvind ikke har vært anset som energipolitikk, fordi den nettopp har vært underlagt dens prinsipper, sammenfaller ifølge mine kriterier med at den heller ikke har tjent klimapolitiske formål. I hvilken grad olje- og energimeldingen våren 2021 forespeiler havvind som del av virkemiddel for kraftproduksjon, vil derfor kunne indikere en tiltakende forankring av havvind som både norsk energi- og klimapolitikk. Er dette sannsynlig?

4.6.2 Klimahensyn er en muliggjørende, men utilstrekkelig betingelse

Foreløpig framsettes derimot klimahensynet i liten grad som ett som står på egne bein, som begrunnelse for vedtatt politikk. I forslaget til Westgaard-Halle og Stoknes ble klimahensyn kun omtalt implisitt gjennom EUs avkarboniseringsmål (Dok 8:182 S (2017-2018):1-2). At klimahensyn i kraft av seg selv glimrer med sitt fravær i forslaget som tydeligst har utløst endring, synes å beskrive politikfeltet: Snarere er det muligheten klimamotiver gir gjennom å endre spillereglene i energimarkedene for ny industri, samtidig som det svarer på synkende oljereserver for en petroleumsavhengig økonomi, at klimapolitiske argumenter har hatt effekt.

Co2-kutt på sokkelen framstår i så måte også underordnet de industrielle- og næringsmulighetene for Equinor:

(...)selvfølgelig henger dette òg sammen med diskusjoner rundt selskapets klimastrategi, diskusjonen rundt energy transition, diskusjonen rundt – ja, Equinor må ha flere bein å stå på. Så det passer jo òg inn i den rammen der (Eik 2020, intervju)

Trolig er det likevel et større innslag av grønnvasking som motiverer politiske beslutningstakere: Representanter for den politiske posisjonen omtalte Tampen-anlegget som en løsning både på problemene skapt av høye klimagassutslipp òg av behovet for teknologi- og potensielt industriutvikling (Elvestuen 2020, Lien 2020, intervjuer). Mer generelt har "flere og flere politikere uavhengig av parti sett verdien av havvind fra et klima- og industripolitisk ståsted" (Lier-Hansen 2020, intervju). Også den angivelige nødvendige legitimeringsjobb som "løsning på klimakrisen" som ZERO skal ha gjort, indikerer at Hywind Tampen i noe større grad har verdi som klimapolitikk, fra politisk hold.

4.6.1 Industripolitiske problemer har blitt mer presserende

Lindahl beskriver derimot hvordan denne erkjennelsen har vokst fram dels som følge av at potensialet for klima har blitt tonet ned:

(...)jeg tror i det man begynte å snakke om flytende havvind som et industrieventyr og ikke bare som en sånn klimakutt-greie, så forandra på en måte den politiske diskursen seg litt, da (Lindahl 2020, intervju)

Analogt til nedtoningen av klima er det ifølge Lindahl fokuset på industri, som var suksessfaktoren i vedtaket om blant annet en forskrift⁶⁶.

Jeg er ikke sikker på akkurat når det var. Men det må ha vært før 2018, for det vedtaket ville aldri kommet sånn [ut av det blå]

Argumentet om industriutvikling synes mer gjennomgående som et som står på egne bein. Flere informanter beskriver norsk havvindpolitikk som industridrevet (Bae 2020, Kroepelien 2020, Lier-Hansen 2020, Lindahl 2020, Nakstad 2020, Nesse 2020, Prosjektaktør 2020, Rederiaktør 2020, Stortingsrep 2020, Taksdal 2020, Willoch 2020; intervjuer). Havvindens rasjonale i det eneste prosjektet på norsk sokkel er fremfor alt industripolitisk (Enova 2019),

⁶⁶ 4. juni 2018, jf. Innst. 322 S (2017-2018):3 (jf. Dok 8:182 S (2017-2018)).

hvilket blant annet vises i hvordan legitimeringen av Hywind Tampen har bygd på funksjonen som en "brobygger" fra O&G til fornybarsamfunnet (Evang 2020, intervju).

Formålet om industribygging rundt eksport av teknologi betinger som vist Regjeringens havvindambisjoner (Prop. 1 S (2017-2018:155-164). Tyngdepunktet er videre på flytende havvind, der overføringsverdien fra norsk industris kapabiliteter og kompetanse som vist regnes å være større enn til bunnfast. Politikstrømmens mottakelighet synes slik å ha vært betinget i løsningsindustriens politiske potensial. Som betingelse framstår klimahensyn derfor muliggjørende både for den industripolitiske og den energipolitiske begrunnelsen av havvind som løsning.

For å besvare oppgavens problemstilling har jeg vurdert havvindpolitikken med henblikk på dens evne til å løse samfunnsproblemet klimautfordringen utgjør. Derimot avdekker utfordringen av paradigmet gjennom stridstemaer at politikkenes verktøy muligens ikke står i forhold til dens uttalte mål:

4.5.5 Symbolpolitikk?

En indikasjon for havvindpolitikkenes mål på tid-1 finnes som vist i det seineste statsbudsjettet (Prop. 1 S (2020-2021):121). Regjeringen gjentok her målene for strategien for flytende havvind fra 2017, nemlig at "norsk leverandørindustri skal ta del i utviklinga og bidra til utvikling av lønnsam fornybar kraftteknologi", og å tilrettelegge for "kommersiell aktivitet innanfor fornybar energi i norske havområde på lang sikt" (Prop. 1 S (2020-2021):121). Hvilket omfang av deltakelse regjeringen med det første legger opp til er uklart.

Kommersiell havvindproduksjon avhenger på sin side ifølge de fagkyndige (ABB & ZERO 2019:9, Menon 2019:4) av et hjemmemarked. Som målestokk kan derfor anbefalingene om 3 GW installert kapasitet innen 2030 og om minst to parker på minst 500 MW hver, eventuelt 1000 MW, tjene til å evaluere hvorvidt politikkenes kausalteori er valid:

Med Enovas støtte til Hywind Tampen er én park under bygging, men denne tilfredsstillende ikke det krav til skala som industrien hevder er nødvendig. Svaret på hvorvidt regjeringen med sin havvindpolitikk mener alvor, vil dermed avhenge av hva den foretar seg fremover. Hvorvidt minst én havvindpark til å minst 500 MW gis konsesjon og bygges forholdsvis raskt, vil dermed gi grunnlag for å avgjøre om politikken er innrettet for å levere på sine mål.

Hastigheten i utviklingen av det globale markedet for flytende havvind impliserer som flere av aktørene påpeker, at denne politikken må utvikles omgående. Særlig lovende i så måte er den varslede olje- og energimeldingen våren 2021. Å avvise eller diagnostisere dagens politikkfelt som symbolpolitikk, er det ved slutføringen av min analyse dermed ikke grunnlag for.

5 Konklusjon og oppsummering

Denne oppgaven har undersøkt politikkkfeltet for norsk havvind i perioden 2012-2020.

Formålet har vært å besvare følgende problemstilling:

Representerer norsk havvindpolitikk i 2020 et nytt paradigme i norsk energi- og klimapolitikk?

Ut ifra premisset om at et mulighetsvindu nå er åpnet for norsk havvind har forventningen vært at samtidas politikk utnytter dette på en måte som innebærer et skifte fra det politikkkfeltet som er blitt beskrevet tidligere. Analysen har derfor søkt å klargjøre i hvilken grad policy-entreprenører nå kombinerer strømmene i (enhetlige) pakker. Operasjonalisert etter Halls distinksjon har undersøkelsen bestått i å identifisere dagens politikkkfelt som enten *normal policy-making* eller tredjerangs endring, og slik besvare problemstillingen om norsk havvindpolitikk representerer et paradigmeskifte i energi- og klimapolitikken.

De to sentrale endringene, og bakgrunnen for oppgavens nysgjerrighet, har vært (1) Enovas bevilgning til Hywind Tampen i august 2019 og (2) åpningen av to havområder for fornybar energiproduksjon til havs og vedtaket om en forskrift, sommeren 2020.

5.1 Studiens hovedkonklusjon

Det ble funnet at førstnevnte, som innebærer en bevilgning på 2,3 mrd, bare i liten grad utfordrer energipolitikkenes kostnadseffektivitetsprinsipp. Beløpets størrelse til tross tilsier prosjektets formål om demonstrasjon at det kan karakteriseres som FoU, hvilket gjør at det ikke kan karakteriseres som et unntak fra kostnadslåsen. Formålet om "fullskala demonstrasjon" kan riktignok være et nødvendig tiltak på veien mot de parker på minst 500 og helst 1000 MW, som kreves både for å bygge et hjemmemarked og derved for å utvinne havvindkraft for mer omfattende elektrifisering. I det foreløpige fraværet av planer om eller rammebetingelser som kan utløse, slike parker, er det imidlertid uklart hvorvidt staten, utover eksport av teknologi og drifts- og vedlikeholdstjenester, vil noe mer med sin havvindpolitikk.

Av samme grunn indikerer heller ikke åpningen av områder eller vedtaket om en forskrift noen endring i politikkenes målhierarki. Tvert imot innebærer fraværet av

incentivordninger og rammebetingelser i forskriften en næringspolitisk passivitet, sammenlignet med hva flere av pådriverne i høringsrunden anbefalte.

Mer generelt er det foreløpig ikke vedtatt politikk for å realisere utbygginger i tråd med et mål om å la norske havvindenergiressurser tjene som eksportvare i tråd med mitt kriterium. Snarere enn kraft handler ambisjonene for eksport om den av teknologi-, drift- og vedlikeholdstjenester. Per i dag viser fraværet av policy for å la norsk havvindkraft spille rollen som Europas "grønne batteri", også i det seineste statsbudsjettet, at energipolitikken kostnadseffektivitetsprinsipp fortsatt står i veien for klimapolitiske mål, i norsk havvindpolitikk.

I henhold til skillet mellom statssentriske og statsstrukturelle perspektiver på politikkkutforming, framstår politikkendringene mest som forsøk på å imøtekomme krav framsatt av aktører utenfor staten. Den fortsatte innretningen av politikken etter energipolitikken kostnadslås står derimot i konflikt med de klima- og industripolitiske målene som flere av de ikke-statlige aktørene i denne læringsprosessen drives av.

De sterkeste pådriverne samles ved at de forfekter havvind som et område som krever en separat tilnærming. I lys av dette fortøner nyere havvind-policies seg som ad hoc forsøk på å tilpasse paradigmet betingelser etter et utviklingstrekk som paradigmet står i strid med. Særlig gjelder dette utviklingen av Enova, og bevilgningen på 2,3 mrd. Policy-endringen framstår som en form for eksperimentering for å håndtere det krav om skala som aktørene krever, innenfor rammene som settes av klimapolitikken verktøykasse.

Svaret på problemstillingen er dermed at havvindpolitikken etter 2012 ikke utgjør et paradigmeskifte, hvilket jeg har forutsatt ville berøre norsk energi- og klimapolitikk. Derimot er implikasjonen av forsøkene på å tilpasse paradigmet, at dets overlevelse trues på sikt. Dette sannsynliggjør et paradigmeskifte i fremtiden.

Dermed levner analyse av de to politikkk-endringene støtte til både statssentriske og -strukturelle tilnærminger:

5.2 Sammenstilling av analysens funn med forventningene

Som ventet dokumenterer de to sentrale endringene og reaksjonen på koronapandemien, på den avhengige variabelen, en politisk lydhørhet for kravene fra deler av industrien og NGO-er. Industrien framstår her i stor grad som innehaver av autoritet. Disse aktørene synes å ha skaffet seg autoritet i havvindspørsmålet etter 2012, ved at samspillet mellom konvertibel industri, NGO-er og policy-entreprenører – det såkalte overføringsbeltet - har blitt smidigere. Dette vises i representantforslagene og høringsinnspillene høsten 2019, samt innspillsbrevet våren 2020 og NI og Rederiforbundets felles høringsuttalelse, der disse interessene i økende grad har samlet seg om felles synspunkter.

Fremfor alt synes dette overføringsbeltet å ha skodd seg på erfaringen med Equinors Hywind-teknologi. Utviklingen siden den første mølla utafør Karmøy, som Enova i sin tid støttet, har over tid gjort teknologien gjenkjennelig for et bredere publikum. Lærdommen fra Hywind Scotland framstår nødvendig for det politiske taktskiftet, ikke bare i Enova, men også for at flytende havvind har blitt ansett som et område Norge nærmest er forpliktet til å utvikle. På denne måten synes også policy-entreprenørers gjennomslag å ha vært påvirket av modenheten i havvindteknologien på det aktuelle tidspunktet. Dette sannsynliggjøres også av kostnadsutviklingen for flytende teknologier for øvrig.

Lydhørheten for pådriverkoalisjonen kan dermed leses som en effekt av samspillet mellom (1) teknoøkonomisk utvikling i form av markedsvekst og kostnadsreduksjoner, og (2) landskapet, forstått som internasjonal klimapolitikk. EUs kvotesystem har som vist medvirket til å gjøre Hywind Tampen realistisk. Som ventet bekrefter dette hvordan nasjonal energipolitikk utformes i skyggen av internasjonale energimarkeder (Aklin & Urpelainen 2018:48).

Politikk-endringene synes derfor muliggjort dels ved at pådriverne for havvind som ventet (Aklin & Urpelainen 2018:67) i dag er langt bedre organisert, og at havvindløsningen, dels som følge av dette, er blitt bedre utviklet, enn den var da mulighetsvinduet Normann (2015) beskriver, åpnet opp.

Sjokkene viser også at sårbarheten for oljeprisen blant pådriverne for havvind synes redusert over tid. Gitt at koronapandemien i skrivende stund ikke er over, er det for tidlig å fastslå hvorvidt politikken har fulgt etter.

Policy-entreprenørers agency synes derimot å ha vært nødvendig for å utløse åpningen av havområder, og å ha medvirket til Tampen-bevilgningen gjennom vedvarende dagsordensetting på Stortinget. Denne evnen til gjennomslag synes også å ha økt i kjølvannet av eksterne sjokk. Dette vises i historikken til de to viktigste representantforslagene, som trolig har livnært seg den avdekkingen av økonomiske sårbarheter som det langvarige oljeprisfallet i 2014. Både disse to sjokkene og koronakrisen, har slik avdekket en svakhet i regimet ved at de har utfordret rasjonaliteten i passivitet som næringspolitisk strategi. De politiske effektene av dette og av oljeprisfallet i 2014, synes å ha berodd på at sjokkene har vært permanente.

Policy-entreprenørers evne til å koble strømmene i pakker synes tilsvarende å ha vært skapt problemet til disse permanente sjokkene har avdekket - behovet for omstilling. Dette problemet skapes igjen (1) ventelig minkende oljelagre, og (2) klimapolitiske imperativer om å kutte utslipp. Motivet for norsk havvindpolitikk synes ved utgangen av 2020 derfor fremfor alt å være industripolitisk. Fremfor alt er det derfor de samfunnsøkonomiske gevinstene som havvindløsningen bærer bud om å realisere gjennom komparative fortrinn fra norsk O&G- og maritim sektor, som gjør at koblingen mellom strømmer har virket forlokkende.

Dette vises i fraværet av en norsk satsning på bunnfast havvind, som er mer moden og langt rimeligere, enn flytende. Hyppige henvisninger til at "toget har gått" (Lindahl 2020, intervju) i politikeres forklaringer på fraværet av en norsk bunnfast-satsning tilslører dermed at bunnfast havvind i kostnadsøyemed utgjør en lavthengende frukt. Teknologiske kostnader forklarer altså ikke alt: Snarere bekrefter den komparativt store interessen for flytende, at energipolitikkens paradigme ligger fast. Forskjellen i hvordan havvindteknologienes mobiliserer norske komparative fortrinn, framstår som en sterkere forklaring på endringstakten, enn deres modenhet.

Flytende havvind har derfor fått et rasjonale om FoU. Paradoksalt nok kan den politiske preferansen for flytende nettopp skyldes at det er mindre modent, fordi dette er forenlig med energipolitikkens kostnadslås

Nevnte klimapolitiske imperativer synes å motiveres av forsøkene på å (1) finne brukbare måter å elektrifisere samfunnet på og (2) å bidra til elektrifiseringen av det europeiske kontinentet. Erkjennelsen av et *klimapolitisk* problem er som vist derfor sårbart for ulike prediksjoner for Norges fremtidige energibehov, som skapes av konkurrerende oppfatninger av hvilke ressurser som vil dominere i energimiksen. For det andre hviler

oppfatningen av et klimapolitisk rasjonale på et aksiom om at Norges energisystem ikke kan isoleres fra det europeiske. Analysen viser at det er ved å vekke denne problemerkjennelsen at industrien og policy-entreprenører på Stortinget har kunnet koble havvind-policies i pakker som har gitt den gradvise oppmykning av systemet som har muliggjort det politiske taktskiftet.

Det er dermed en gradvis erkjennelse av at et energipolitisk problem vil melde seg i fremtiden som ifølge enkelte informanter (f.eks. Lier-Hansen 2020, intervju) gjør at et mulighetsvindu i problemstrømmen er i ferd med å åpnes opp.

Nedenfor oppsummerer jeg skjematisk forventningene i henhold til hvorvidt de framstår som styrket eller svekket.

Figur 4. Sammenstilling av oppgavens funn med forventningene

Forventning	Styrket	Svekket	Forkastet
<i>Norsk havvindpolitikk i perioden 2012-2020 kan beskrives som tredjerangs endring,</i>			X
<i>De største endringene i norsk havvindpolitikk 2012-2020, er skapt ved at policyens mål eller teknikker har blitt forsøkt tilpasset imperativer lagt av aktører utenfor staten</i>	X		
<i>Denne læringen har vært mulig som følge av at antallet økonomiske aktører med interesser i havvind er flere og/eller bedre organisert, enn i 2012</i>	X		
<i>Havvind-policies har vært mulige som følge av mulighetsvinduer skapt av eksterne sjokk</i>	X		
<i>Havvind-policies har vært mulige som følge av at policy-entreprenører har grepet slike mulighetsvinduer til å koble minst to av tre strømmer i pakker</i>	X		
<i>Policy-entreprenørers gjennomslag har vært sterkt påvirket av modenheten i teknologiene for havvind, på tidspunktet da det eksterne presset traff</i>	X		

5.3 Avsluttende betraktninger

Til spørsmålet om samfunnet er på vei ut av karbonlåsen er svaret dermed kanskje et "tja". All den tid det er den petro-maritime industrien som står i tet – enten den etterspør midler til elektrifisering for å gripe mulighetene for teknologiutvikling eller krisepakker for å hankses en pandemi - er indikasjonene på særinteressenes innflytelse i energipolitikken fortsatt sterke.

All den tid disse aktørene også sammenfaller med de vi kan kalle konvertible, utelukker dette ingen innlåsing av havvind i det norske energisystemet. Det gjør derimot den sterke motviljen til å bygge ut havbasert vindkraft for eksport og kabler til Europa. Analysen har vist at kraftkrevende industri fortsatt i stort monn får legge premisser for havvindpolitikken. Innslaget av særinteresser begrenser dermed utsiktene for et paradigmeskifte i nær fremtid.

Endelig tyder paradokset mellom den politiske enigheten om havvind per se og uenigheten om dens mål, på at norsk havvindpolitikk har et element av pliktfølelse om å signalisere støtte. En studie av de ulike koalisjonene og deres verdisystemer med Sabatiers (1991) Advocacy Coalition Framework vil trolig kunne trenge inn i deler av politikkenes black box som denne oppgaven ikke makter.

6 Litteratur

- ABB & ZERO (2018). *Flytende havvind på 1-2-3. Norges neste offshoreventyr?* (Notat). Hentet fra <https://zero.no/wp-content/uploads/2018/11/Havvind-notat-ABB-ZERO-2018.pdf>
- Akhtar, S.A.S. & T.A. Schibevaag (2020, 13. juni). Tina Bru: – Jeg ble kalt en f***e. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/rogaland/vindkraftmotstandere-gikk-til-verbalt-angrep-mot-olje--og-energiminister-tina-bru-1.15052315>
- Aklin, M. & J. Urpelainen (2018). "Policy Responses to External Shocks: A Theory" i M. Aklin & J. Urpelainen (red.) *Renewables: The Politics of a Global Energy Transition*, 43-88. Cambridge, MA: MIT Press
- Arthur (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal* 99(394), 116-131. <https://doi.org/10.2307/2234208>
- Barstad, S. (2017, 29. juni). Rasmus Hansson: Regjeringen boikotter Stortingets havvindsatsing. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/mqMk0/rasmus-hansson-regjeringen-boikotter-stortingets-havvind-satsing>
- Befring, Å.M., L. Skei & E.L. Solberg (2019, oktober). Regjeringen dropper nasjonal rammeplan for vindkraft. *NRK, Norge*. Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-dropper-nasjonal-rammeplan-for-vindkraft-1.14744999>
- Bennett, A. & J.T. Checkel (2014). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press
- Berkhout, F.; A. Smith & A. Stirling (2004). "Socio-technical regimes and transition contexts" i B. Elzen, F. W. Geels & K. Green (red.). *System Innovation and the Transition to Sustainability*, 48-75. Cheltenham: Edward Elgar
- Berry, J.M. (2002). Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *PS: Political Science and Politics*, 35(4), 679-682. Hentet fra <http://links.jstor.org/sici?sici=1049-0965%28200212%2935%3A4%3C679%3AVARIE%3E2.0.CO%3B2-R>
- Brunborg, I.; F.S. Nilsen og H. Gadheri (2020, 29. januar). Regjeringen legger frem ny krisepakke. *E24*. Hentet fra <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/869o9A/regjeringen-legger-frem-ny-krisepakke>
- Canada Energy Regulator (2017, 01. november). *2016 Review: Oil prices hit 13-year low in January 2016, double by end of year*. Hentet 28.05.2021 fra <https://www.cer-rec.gc.ca/en/data-analysis/energy-markets/market-snapshots/2017/2016-review-oil-prices-hit-13-year-low-in-january-2016-double-end-year.html>
- Cherp, Aleh; V. Vinichenko, J. Jewell, E. Brutschin & B. Sovacool (2018). Integrating techno-economic, socio-technical and political perspectives on national energy

- transitions: A meta-theoretical framework. *Energy Research & Social Science* 37(2018), 175-190. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.09.015>
- DNV-GL (2019). *1,5°C – Hvordan Norge kan gjøre sin del av jobben* (DNV-GL Rapport 2019-0284). Hentet fra https://www.energinorge.no/contentassets/e240e537c0a14dc19f89355b8f8b7c32/1_5-grader--hvordan-norge-kan-gjore-sin-del-av-jobben.pdf
- Dokument 3:6 (2009-2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SFs drift og forvaltning*. Hentet fra https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2009-2010/dokumentbase_dok_3_6_2009_2010.pdf
- Dokument 8:67 (2006-2007) (2007). *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Kvassheim, Vera Lysklætt, Leif Helge Kongshaug og Anne Margrethe Larsen om satsing på vindkraftproduksjon basert på havmøller*
- Dokument 8:118 S (2014–2015) (2015). *Representantforslag fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson om en storsatsing på flytende vindkraft i Norge*
- Dokument 8:182 S (2017-2018). (2017). *Representantforslag 182 S (2017–2018) fra stortingsrepresentantene Per Espen Stoknes, Gisle Meininger Saudland, Lene Westgaard-Halle og Ketil Kjenseth*
- Dokument 8:132 S (2018-2019) (2019). *Representantforslag 132 S (2018-2019) fra stortingsrepresentantene Espen Barth Eide, Jonas Gahr Støre, Else May Botten Norderhus og Runar Sjøstad om norsk satsing på havvindindustri*
- Dokument 8:57 S (2019–2020) (2020). *Representantforslag 57 S (2019–2020) fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om investeringer i en norsk industriell satsning på flytende havvind*.
- Elsertifikatloven (2012). *Lov om elsertifikater*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-39>
- Elzen, B.; F. W. Geels, C. Leeuwis & B. van Mierlo (2011). Normative contestation in transitions ‘in the making’: Animal welfare concerns and system innovation in pig husbandry. *Research Policy*, 40(2), 263-275. <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2010.09.018>
- Energi Norge (2019, 01. november). *Høringsuttalelse fra Energi Norge forslag om åpning av områder for fornybar energi til havs og forslag til forskrift til havenergilova*. Hentet fra <https://www.energinorge.no/contentassets/a2bb118cba1648c9beca387e1080f6e9/2019-11-01-horingsuttalelse-energi-norge-havvind.pdf>
- Energi- og miljøkomiteén (2007). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteén om representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Kvassheim, Vera Lysklætt, Leif Helge Kongshaug og Anne Margrethe Larsen om satsing på vindkraftproduksjon basert på havmøller* (Innst. S. nr 288 (2006-2007)). Hentet fra <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2006-2007/inns-200607-288.pdf>

- Energirådet (2008). *Vindkraft offshore – industrielle muligheter for Norge*. (Arbeidsgruppas Rapport) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/rapporter/vindkraft-offshore---industrielle-muligheter-for-norge-260508.pdf>
- Energi21 (2011). *Energi21: Nasjonal strategi for forskning, utvikling, demonstrasjon og kommersialisering av ny energiteknologi*. Hentet fra <https://www.energi21.no/siteassets/energi21-strategi-2011.pdf>
- Energi21 (2014). *Strategi 2014: Nasjonal strategi for forskning, utvikling, demonstrasjon og kommersialisering av ny klimavennlig energiteknologi: Del 1/2*. Hentet fra <https://www.energi21.no/siteassets/energi212014del1web.pdf>
- Energi21 (2018). *Strategi 2018: Nasjonal strategi for forskning, utvikling, demonstrasjon og kommersialisering av ny klimavennlig energiteknologi*. Hentet fra <https://www.energi21.no/siteassets/energi21strategi2018lr.pdf>
- Energi24 (2007, 11. juli). Statoil investerer i flytende havmøller. *Energi24*. Hentet fra <https://energi24.no/nyheter/statoil-investerer-i-flytende-havmoller>
- Enova (2019, 22. august). *Derfor støtter vi Hywind Tampen*. Hentet 08.01.2021 fra <https://www.enova.no/bedrift/energisystem/historier/derfor-stotter-vi-hywind-tampen/>
- Equinor (2019a, 22. august). *Støtte fra Enova til pionerprosjekt* (Pressemelding). Hentet 08.01.2021 fra <https://www.equinor.com/no/news/enova-supporting-pioneer-project.html>
- Equinor (2019b, 01. november). *Høringssvar: Forslag til åpning av område etter havenergilova samt forslag til forskrift om fornybar energiproduksjon til havs*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-av-forslag-om-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-til-havs-og-forslag-til-forskrift-til-havenergilova/id2662577/?uid=cea52ada-aea-484c-8d6f-302109b8e19b>
- Equinor (udatert a). *Hywind Demo*. Hentet 23.01.2021 fra <https://www.equinor.com/no/what-we-do/floating-wind/hywind-demo.html>
- Equinor (udatert b). *Hywind Tampen: verdens første fornybare kraftkilde for olje- og gassvirksomhet til havs*. Hentet 08.01.2021 fra <https://www.equinor.com/no/what-we-do/hywind-tampen.html>
- Equinor (udatert c). *Hywind Scotland*. Hentet 31.03.2021 fra <https://www.equinor.com/no/what-we-do/floating-wind/hywind-scotland.html>
- European Commission (2020). *An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future*. (COM(2020) 741 final). Hentet fra https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/offshore_renewable_energy_strategy.pdf
- Freeman, C. & C. Perez (1988). "Structural crisis of adjustment, business cycles and investment behaviour" I Dosi, G.; C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg & L. Soete (red.). *Technical Change and Economic Theory*, 38-66. London: Pinter Publishers

- Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research policy*, 31(8-9), 1257-1274
- Geels, F. W. & J. Schot (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy* 36(2007), 399–417. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003>
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Giles, C. (2014, 15. desember). Winners and losers of oil price plunge. *Financial Times*. Hentet fra <https://www.ft.com/content/3f5e4914-8490-11e4-ba4f-00144feabdc0#axzz3MMD4XniR>
- Gillesvik, K. (2012, 04. desember). BKK tapte 90 mill. på vindkraft. *Bergens Tidende*. Hentet fra <https://www.bt.no/nyheter/okonomi/i/ok1oj/bkk-tapte-90-mill-paa-vindkraft>
- Gjerde, R. (2017, 10. desember). Venstre på vei inn i regjering. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/MgRGxM/venstre-paa-vei-inn-i-regjering>
- Global Wind Energy Council (2021). *GWEC Global Wind Report 2021* (Rapport). Hentet fra <https://gwec.net/wp-content/uploads/2021/03/GWEC-Global-Wind-Report-2021.pdf>
- Gourevitch, P. (1978). The second image reversed: The international sources of domestic politics. *International Organization* 32(4), 881-912.
- Haaland, S. (2020, 01. oktober). Minst 800 skal jobbe med prosjektet. I dag gikk startskuddet. *E24*. Hentet fra <https://e24.no/den-groenne-oekonomien/i/PR31n6/minst-800-skal-jobbe-med-prosjektet-i-dag-gikk-startskuddet>
- Hagesæther, O.; A. Næsse, F.G. Nielsen, H. Solberg, J. Hustad, L-H.P. Michelsen, N.A. Røkke & S. Lier-Hansen (2020, 29. april). *Veien videre for flytende havvind i Norge*. (Innspillsbrev). Hentet fra <https://klimastiftelsen.no/wp-content/uploads/2020/04/Havvind-neste-steg2.pdf>
- Hajer, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press
- Hall, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. doi:10.2307/422246
- Hall, P.A. & R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Haugaland vekst (2020, 30. mars). *EU-millioner til flytende havvind utenfor Karmøy*. Hentet 29.06.2020 fra <https://haugalandvekst.no/eu-millioner-til-flytende-havvind-utenfor-karmoy/>
- Haugan, B. (2017, 07. juni). Krangler om ett ord - kan være verdt flere milliarder kroner. *VG*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/zpdyr/krangler-om-ett-ord-kan-vaere-verdt-flere-milliarder-kroner>
- Haugan, B. (2019a, 24. juli). NHO-topp vil ha vindmøller til havs. *VG*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/VbobGV/nho-topp-vil-ha-vindmoeller-til-havs>

- Haugan, B. (2019b, 24. juli). Jeg forstår mølle-motstanden. VG. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Jo3xom/erna-solberg-jeg-forstaar-moelle-motstanden>
- Havenergilova (2010). *Lov om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-04-21>
- Heidenreich, S. (2016). Out of Sight, Out of Mind? Controversy over Offshore Wind Energy in Norway's News Media. *Science as Culture*, 25(4), 449-472. <http://dx.doi.org/10.1080/09505431.2016.1183609>
- Inderberg, T.H., H. Rogstad, I-L. Saglie & L.H. Gulbrandsen (2019). Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices *Energy research and Social Science*, 52(2019), 181-191. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.004>
- Innst. 145 S (2007-2008). (2008). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk*, Energi- og miljøkomiteén
- Innst. 390 S (2011-2012) (2012). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk*, Energi- og miljøkomiteén
- Innst. 9 S (2013-2014). (2013). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014, kapitler under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (Rammeområdene 12 og 13)*, Energi- og miljøkomiteén
- Innst. 9 S (2015-2016). (2015). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteén om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016 vedkommende Olje- og energidepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13)*, Energi- og miljøkomiteén
- Innst. 70 S (2015-2016). (2015). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson om en storsatsing på flytende vindkraft i Norge*, Energi- og miljøkomiteén
- Innst. 401 S (2015-2016). (2016). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, Energi- og miljøkomiteén
- Innst. 285 S (2016-2017). (2017). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2015-2016*, Kontroll- og konstitusjonskomiteén
- Innst. 9 S (2017-2018). (2017). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteén om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, under Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13)*, Energi- og miljøkomiteen
- Innst. 322 S (2017-2018). (2018). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Espen Stoknes, Gisle Meininger Saudland, Lene Westgaard-Halle og Ketil Kjenseth om utarbeidelse av detaljert regelverk for åpning og tildeling av konsesjoner innen havvind*, Energi- og miljøkomiteén

- Innst. 9 S (2018-2019). (2018). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitlene under Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13, Energi- og miljøkomiteén*
- Innst. 386 S (2018-2019) (2019). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteén om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Espen Barth Eide, Jonas Gahr Støre, Else-May Botten Norderhus og Runar Sjøstad om norsk satsing på havvindindustri, Energi- og miljøkomiteén*
- Innst. 216 S (2019-2020). (2020). *Innstilling fra finanskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2020 under Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniserings- departementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeri- departementet, Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet, samt endringer i skatter, avgifter og toll 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet), Finanskomiteén*
- Innst. 218 S (2019-2020). (2020). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om investeringer i en norsk industriell satsing på flytende havvind, Energi- og miljøkomiteén*
- Innst. 351 L (2019-2020). (2020). *Innstilling fra finanskomiteen om Midlertidige endringer i petroleumsskatteloven, Finanskomiteén*
- Jøntvedt, M. (2011, 18. oktober). Slutt for prestisjeprosjekt. *Klassekampen*. Hentet fra <https://arkiv.klassekampen.no/59421/article/item/null/slutt-for-prestisjeprosjekt>
- Karlsen, A. & M. Steen (2018). "Havvind: Muligheter for teknologiekspert basert på petromaritime ressurser?" i H. Haarstad & G. Rusten (red.). *Grønn omstilling: Norske veivalg*, 129-147. Oslo: Universitetsforlaget
- Kelsey, Nina (2018). Industry type and environmental policy. *Business and Politics*, 20(4), 615-642.
- Kemp, R.; J. Schot & R. Hoogma (1998). Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management. *Technology Analysis and Strategic Management* 10(2), 175-198.
<https://doi.org/10.1080/09537329808524310>
- Kern, F. & K.S. Rogge (2018). Harnessing theories of the policy process for analysing the politics of sustainability transitions: A critical survey. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 27(2018), 102-117.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition*. Essex: Pearson
- Kjær, E.H. (2018). *Mellomlandskabler og fornybar energi - En casestudie av bakgrunnen for bygging av mellomlandskablene Nor Link og Norh Sea Link, og hvilke konsekvenser dette har for fornybar energi i Norge* (Masteroppgave). Hentet fra <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu->

[xmlui/bitstream/handle/11250/2565615/Kj%c3%a6r%2c%20Eirik%20Hovland.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.regjeringen.no/assetmedia/11250/2565615/Kj%c3%a6r%2c%20Eirik%20Hovland.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Klima- og miljødepartementet (2018, 03. mai). *Enova overført til Klima- og miljødepartementet fra 1. mai*. Hentet 07.02.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enova-overfort-til-klima--og-miljodepartementet-fra-1.-mai/id2599996/>
- Klima- og miljødepartementet (udatert). *Klimaforliket*. Hentet 05.01.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kld/sak/klimaforliket/id2076072/>
- Kristiansen, S.B. & G. Wiederstrøm (2019). Vindmøller er noe svineri. *Klassekampen*. Hentet fra <https://arkiv.klassekampen.no/article/20191219/ARTICLE/191219967>
- Laird, F. N. (2001). *Solar Energy, Technology Policy, and Institutional Values*. New York: Cambridge University Press
- Landsorganisasjonen i Norge (2019, 21. oktober). *Høring - Forslag om åpning av område for fornybar energi til havs og forslag til forskrift til havenergilova*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-av-forslag-om-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-til-havs-og-forslag-til-forskrift-til-havenergilova/id2662577/?uid=9432d25d-b69f-43e0-a85d-18d9ee7526b0>
- Lie, Ø. (2013, 07. august). Umulig å forholde seg til energipolitikk som svinger i takt med oljeprisen. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra <https://www.tu.no/artikler/umulig-a-forholde-seg-til-energi-politikk-som-svinger-i-takt-med-oljeprisen/232898>
- Lie, Ø. (2019, 20. august). Havsul får utnytte oljeskatte-regimet. *Energiteknikk*. Hentet fra <https://energiteknikk.net/2019/08/havsul-far-utnytte-oljeskatteregimet/>
- Lindboe, E. (2018). *For folk flest eller skattekutt? En idéanalytisk undersøkelse av Fremskrittspartiets ideologi* (Masteroppgave). Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/67302/PDF-Masteroppgaven-ferdig-versjon-a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lockwood, M.; C. Kuzemko, C. Mitchell & R. Hoggett (2017). Historical institutionalism and the politics of sustainable energy transitions: A research agenda. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(2), 312-333. <https://doi.org/10.1177%2F0263774X16660561>
- Lorentzen, M. (2019, 21. juli). Bransjeorganisasjon vil få fart i norsk havvind: Vil hente gammelt prosjekt opp av skuffen. *E24*. Hentet fra <https://e24.no/energi/i/8mjP2G/bransjeorganisasjon-vil-faa-fart-i-norsk-havvind-vil-hente-gammelt-prosjekt-opp-av-skuffen>
- Lorentzen, M. (2020, 12. november). Vil samle kraft og olje for første gang: Tina Bru ber om innspill til ny energimelding. *E24*. Hentet fra <https://e24.no/olje-og-energi/i/866ebA/vil-samle-kraft-og-olje-for-foerste-gang-tina-bru-ber-om-innspill-til-ny-energimelding>
- Markard, J. & B. Truffer (2008). Technological innovation systems and the multi-level perspective: Towards an integrated framework. *Research Policy* 37(2008), 596-615.

- Martiniussen, E. (2019a, 5. mars). “Oljeskatt” kan gjøre Hywind Tampen lønnsom. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra <https://www.tu.no/artikler/hywind-tampen-kan-bli-lonnsom-for-equinor-soker-likevel-milliardstotte-av-staten-br/458885>
- Martiniussen, E. (2019b, 5. mars). – Milliardstøtte til Hywind Tampen kan tømme Enova for penger. *Teknisk ukeblad*. Hentet fra <https://www.tu.no/artikler/milliardstotte-til-hywind-tampen-kan-tomme-enova-for-penger-br/459637>
- Martiniussen, E. & I. Andersen (2019, 20. september). 2,3 milliarder til Equinor: - Det handler om å skape enda flere norske arbeidsplasser framover. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra <https://www.tu.no/artikler/bekreftet-2-3-milliarder-til-equinor-det-handler-om-a-skape-enda-flere-norske-arbeidsplasser-framover/472192>
- Meadowcroft, J. (2011). Engaging with the *politics* of sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 1(2011), 70-75.
- Meland, E. (2019, 18. september). Nå kommer vindkraftopprøret. *VG*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/zGX4A4/naa-kommer-vindkraftopproeret>
- Meld. St. 34 (2006-2007). (2007). *Norsk klimapolitikk*, Miljøverndepartementet
- Meld. St. 21 (2011-2012). (2012). *Norsk klimapolitikk*, Miljøverndepartementet
- Meld. St. 25 (2015-2016). (2016). *Kraft til endring: Energipolitikken fram mot 2030*, Olje- og energidepartementet.
- Meld. St. 1 (2016-2017). (2016). *Nasjonalbudsjettet 2017*, Finansdepartementet
- Meld. St. 28 (2019-2020). (2020). *Vindkraft på land: Endringer i konsesjonsbehandlingen*, Olje- og energidepartementet
- Menon Economics (2019). *Verdiskapingspotensialet knyttet til utviklingen av en norskbasert industri innen flytende havvind* (Menon-publikasjon nr 69/2019). Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-69-Verdiskapingspotensialet-knyttet-til-utviklingen-av-en-norskbasert-industri-innen-flytende-havvind-1.pdf>
- Metcentre (2017, 14. november). *Enovas program for demonstrasjon av ny energi- og climateknologi*. (Brev). Karmøy: MetCentre. Upublisert.
- Metcentre (2018, 06. mars). *Demonstrasjonsprosjekter innen havvind – Enova rolle*. (Notat). Karmøy: MetCentre. Upublisert.
- Miljøfaglig Utredning AS (2012). *Siragrunnen Vindpark. Sokndal og Flekkefjord kommuner. Konsekvensutredning for naturmiljø*. Hentet fra <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200708652/634697>
- Moe, E. (2010). Energy, industry, and politics: Energy, vested interests, and long-term economic growth and development. *Energy* 35(4), 1730-1740. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2009.12.026>
- Moe, E. (2015). *Renewable Energy Transformation or Fossil Fuel Backlash: Vested Interests in the Political Economy*. (Utgivelsessted mangler): Palgrave Macmillan.

- Moe, E.; S.T. Hansen & E.H. Kjær (2021). "Why Norway as a green battery for Europe is still to happen" i P. Midford & E. Moe (red.). *New Challenges and Solutions for Renewable Energy: Japan, East Asia and Northern Europe*, 281-317. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54514-7_12
- Moses, J.W & T.L. Knutsen (2012). *Ways of knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research. Second Edition*. Langley/Trondheim: Palgrave Macmillan
- Motvind (2020, 10.03.). *Om Motvind*. Hentet 08.01.2021 fra <https://motvind.org/om/>
- Norges Rederiforbund (2019, 01. november). *Høringsuttalelse til forslag om åpning av områder for fornybar energi til havs og forslag til forskrift til havenergilova*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-av-forslag-om-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-til-havs-og-forslag-til-forskrift-til-havenergilova/id2662577/?uid=6a34171f-4dd0-499e-af34-7659a809b587>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2010). *Havvind – forslag til utredningsområder*. Hentet fra <http://publikasjoner.nve.no/diverse/2010/havvind2010.pdf>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2012a). *Havsul I offshore vindkraftanlegg. Utsatt frist for fullføring og forskyving av konsesjonsperioden*. (Vedtaksbrev). Hentet fra <https://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200704080/528460>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2012b). *Havvind – Strategisk konsekvensutredning*. Hentet fra http://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012_47.pdf
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2018, 03.04.). *Svar på oppdrag om åpning av områder for vindkraft til havs*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/856bdd85577c4084bb9dd415e6e45483/svar-pa-oppdrag-om-apning-av-omrader-for-vindkraft-til-havs.pdf>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2019). *Analyse og framskrivning av kraftproduksjon i Norden til 2040*. (Rapport nr. 43/19). Hentet fra http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_43.pdf
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2020, 09. november). *Elsertifikater*. Hentet 02.01.2021 fra <https://www.nve.no/energiforsyning/elsertifikater/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (2021, 20.04.) *Havvind i Norge*. Hentet 06.05.2021 fra <https://www.nve.no/energiforsyning/kraftproduksjon/vindkraft/havvind-i-norge/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat (udatert). *Konsesjonssak: Havsul I Vindkraftverk (offshore)*. Hentet 10.01.2021 fra <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=27&type=A-1,A-6>
- Normann, H. E. (2015). The Role of Politics in Sustainable Transitions: The Rise and Fall of Offshore Wind in Norway. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 15(2015), 180-193
- Normann, H. E. (2017). Policy Networks and Energy Transitions: The Cases of Carbon Capture and Storage and Offshore Wind in Norway. *Technological Forecasting and Social Change* 2017(118), 80-93

- Norsk Industri (2019, 31. oktober). *Høringsuttalelse – Åpning av område for fornybar energi til havs og forslag til forskrift til havenergiloven*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-av-forslag-om-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-til-havs-og-forslag-til-forskrift-til-havenergilova/id2662577/?uid=69482ac1-262d-4e15-b25b-3211696d4d2f>
- Norsk Olje og Gass (2019, 31. oktober). *Hørings svar – forslag til åpning av områder etter havenergiloven samt forslag til forskrift om fornybar energiproduksjon til havs*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-av-forslag-om-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-til-havs-og-forslag-til-forskrift-til-havenergilova/id2662577/?uid=b827dd54-4321-4969-8b99-01de19939fd2>
- Norsk Petroleum (2021, 14. januar). *Leteaktivitet*. Hentet 21.03.2021 fra <https://www.norskpetroleum.no/interaktivt-kart-og-arkiv/figurer-og-hurtignedlasting/#dynamic>
- NORWEA Norsk Vindkraftforening (2019, 31. oktober). *Hørings svar fra NORWEA Norsk Vindkraftforening*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-av-forslag-om-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-til-havs-og-forslag-til-forskrift-til-havenergilova/id2662577/?uid=a29403eb-c537-41b1-a448-62503c09fa1c>
- NORWEA Norsk Vindkraftforening (2021, 25. mars). *Vindkraftbransjens posisjonsnotat for det videre arbeidet med havvind*. Hentet 21.05.2021 fra <https://norwea.no/norwea-mener/2021/3/25/vindkraftbransjens-posisjonsnotat-for-det-videre-arbeidet-med-havvind?rq=bunnfast>
- NORWEA Norsk Vindkraftforening (udatert). *Om oss*. Hentet 02.02.2021 fra <https://norwea.no/what-we-do>
- Norwegian Offshore Wind Cluster (2019, 15. oktober). *Høringsuttalelse – Forslag til åpning av område etter havenergilova*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-av-forslag-om-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-til-havs-og-forslag-til-forskrift-til-havenergilova/id2662577/?uid=869d541f-8bb4-4606-bf1c-9ab706178978>
- Næringslivets hovedorganisasjon (2019, 01. november). *Høringsuttalelse om forslag til forskrift om fornybar energiproduksjon til havs og om åpning av områder etter havenergilova*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/c241bb941b2a48a5826961c53421681b/naringslivets-hovedorganisasjon-nho.pdf?uid=Næringslivets_Hovedorganisasjon_NHO
- Næringslivets hovedorganisasjon (2020). *Norske muligheter i grønne elektriske verdikjeder* (Samarbeidsrapport). Hentet fra <https://www.nho.no/siteassets/prosjekter-og-samarbeid/gronne-elektriske-verdikjeder.pdf>
- Næss, H.J. (2020, 16. juli). *Norges 500 største selskaper. Kapital*. Hentet fra <https://kapital.no/reportasjer/2020/07/16/7547889/regnearket-med-de-500-storste-selskapene-i-norge>
- Olje- og energidepartementet (2007, 08.05.) *Energirådet. Invitasjon til å delta i det første møtet 14. juni*. Hentet fra

- <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/vedlegg/energiradet/invitasjonsbrevet.pdf?id=2247267>
- Olje- og energidepartementet (2010, 08. desember.). *Høringsnotat (forslag til lovvedtak). Om lov om elsertifikater*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer/horinger/elsertifikater/horingsnotat.pdf
- Olje- og energidepartementet (2015a, 30.01.). *Endring av avtalen med Enova*. Hentet 23.01.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ending-av-avtalen-med-enova/id2365135/>
- Olje- og energidepartementet (2016). *Siragrunnen AS – Siragrunnen Vindkraftverk – Klagesak*. (Klagesak). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/90224a57dce7455ea020d2f0d47fd59a/siragrunnen-as---siragrunnen-vindkraftverk---klagesak-1735532.pdf>
- Olje- og energidepartementet (2017, 13.12.). *Åpning av områder for vindkraft til havs*. Hentet 09.12.2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/apning-av-omrader-for-vindkraft-til-havs/id2581997/>
- Olje- og energidepartementet. (2019a, 02. juli). *Forslag til forskrift om fornybar energiproduksjon til havs. Forslag til opning av område etter havenergilova: Høringsnotat*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/942d48e60aee4fe6b0d6e1f51d75d2c3/hoyringsnotat-havenergi---opning-og-forskrift-11060255.pdf>
- Olje- og energidepartementet (2019b, 17. september). *Toppmøte om havvind*. Hentet 09.01.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/toppmote-om-havvind/id2669248/>
- Olje- og energidepartementet (2020a, 12. juni). *Fastsetjing av forskrift til havenergilova*. (Kongelig resolusjon). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/aaac5c76aec242f09112ffdceabd6c64/kgl.res-12.-juni-2020-havenergilovforskrifta.pdf>
- Olje- og energidepartementet (2020b, 12. juni) *Opning av områda Utsira Nord og Sørlige Nordsjø II for konsesjonshandsaming av søknader om fornybar energiproduksjon etter havenergilova* (Kongelig resolusjon). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/aaac5c76aec242f09112ffdceabd6c64/kgl.res-12.-juni-2020-opning-av-omrade-for-fornybar-energi-produksjon-til-havs.pdf>
- Olje- og energidepartementet (2020c, 12. november). *Stortingsmelding om langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser* (Pressemelding). Hentet 29.12.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stortingsmelding-om-langsiktig-verdiskaping-fra-norske-energiressurser/id2784853/>
- Olje- og energidepartementet (2021, 26. mars). *Havsul I vindkraftverk - klage på NVEs vedtak om utsatt frist for idriftsettelse – vedtak* (Vedtak). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bf3a843998a6467b8afb734eb17ce978/havsul>

[i-i-vindkraftverk-klage-pa-nves-vedtak-om-utsatt-frist-for-idriftsettelse-vedtak-11226216.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/11226216/i-i-vindkraftverk-klage-pa-nves-vedtak-om-utsatt-frist-for-idriftsettelse-vedtak-11226216.pdf)

- Olje- og energidepartementet & Enova (2012). *Avtale mellom den norske stat ved Olje- og energidepartementet og Enova SF om forvaltningen av midlene fra Energifondet i perioden 1. januar 2012 til 31. desember 2015*. (Styringsavtale). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0a10ff67ecf44da5adbcc924f4e0b523/enova-avtale-2012.pdf>
- Olje- og energidepartementet & Enova (2016). *Avtale mellom den norske stat ved Olje- og energidepartementet og Enova SF om forvaltningen av midlene fra Energifondet i perioden 1. januar 2017 til 31. desember 2020*. (Styringsavtale). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a06316663454a7ab99c067bfe73e27f/avtale-om-forvaltningen-av-midlene-fra-energifondet-2017-2020.pdf>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Prop. 1 S (2010-2011). (2010). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. For budsjettåret 2011, Olje- og energidepartementet
- Prop. 1 S (2017-2018) (2017). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. For budsjettåret 2018, Olje- og energidepartementet
- Prop. 127 S (2019-2020) (2020). *Endringer i statsbudsjettet 2020 under Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)*, Finansdepartementet
- Prop. 1 S (2020-2021). (2020). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. For budsjettåret 2021, Olje- og energidepartementet
- Prosess21 (2017). *Enovas industrisatsing 2002-2017* (Notat). Hentet fra <https://www.prosess21.no/contentassets/927241232fa64c0ba4081e8984fb06b6/enovas-industrisatsing-2002-2017.pdf>
- Qvale, P. (2014, 10. oktober). Derfor er oljeprisen i fritt fall. *Teknisk Ukeblad*. Hentet fra <https://www.tu.no/artikler/derfor-er-oljeprisen-i-fritt-fall/232334>
- Regjeringen (2008, 17. januar). *Avtale om klimameldingen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/fbe5a5829a5d468fab6e4eec0a39512d/avtale-klimameldingen_2008_01_17.pdf
- Regjeringen (2016, 14. desember). *Ny styringsavtale med Enova – En dreining mot klima og teknologiutvikling*. Hentet 25.01.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-styringsavtale-med-enoa--en-dreining-mot-klima-og-teknologiutvikling/id2524135/>

- Regjeringen (2018, 13. mars). *Regjeringen Solberg*. Hentet 24.01.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/solberg/Regjeringen-Solberg/id753980/>
- Regjeringen (2020a, 30. april). *Tiltak for olje- og gassnæringen og leverandørindustrien* (Pressemelding). Hentet 06.02.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tiltak-for-olje--og-gassnaringen-og-leverandorindustrien/id2700656/>
- Regjeringen (2020b, 29. mai) *En pakke for grønn omstilling*. (Pressemelding). Hentet 29.12.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side5/id2704503/>
- Regjeringen (2020c, 13. november). *Varsler veileder for vindkraft til havs til våren*. (Pressemelding). Hentet 06.02.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/varsler-veileder-for-vindkraft-til-havs-til-varen/id2785322/>
- Reinert, E. S. (2002). Tekno-økonomiske paradigmeskifter og “nye” økonomier; finnes de? *Plan* 34(4-5), 4-15.
- Rip, A. & R. Kemp (1998). "Technological change" i S. Rayner & E.L. Malone (red.). *Human Choice and Climate Change, Vol. 2*, 327-399. Columbus, Ohio: Battelle Press
- Roberts, C.; F.W. Geels, M. Lockwood, P. Newell, H. Schmitz, B. Turnheim & A. Jordan. The politics of accelerating low-carbon transitions: Towards a new research agenda. *Energy Research & Social Science* 44(2018), 304-311. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.06.001>
- Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147-56. Hentet fra <http://links.jstor.org/sici?sici=1049-0965%28199106%2924%3A2%3C147%3ATBTOTP%3E2.0.CO%3B2-F>
- Sabatier, P.A. (1998). The Advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1), 98-130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Silke, A. & H. Kriesi (2007). “The Network Approach” i P.A. Sabatier (red.). *Theories of the Policy Process*, 129-154. New York: Routledge. Hentet fra <http://edwardwimberley.com/courses/IntroEnvPol/theorypolprocess.pdf#page=135>
- Skockpol, T. (1995). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press. Hentet fra <http://web.a.ebscohost.com/ehost/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzI4MjcyMI9fQU41?sid=ab228fb6-69a8-4c42-858e-558cc1acbd93@sdv-sessmgr01&vid=0&format=EB&rid=1>
- Smith, A. & R. Raven (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy* 41(2012), 1025-1036.
- Statkraft (udatert). *Vannkraft*. Hentet 11.05.2021 fra <https://www.statkraft.no/var-virksomhet/vannkraft/>
- Statnett (2020). *Langsiktig markedsanalyse: Norden og Europa 2020-2050*. Hentet fra <https://www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/planer-og-analyser/2020-langsiktig-markedsanalyse-norden-og-europa-2020-50.pdf>

- Stortinget (2011, 15. juni). *Lov om elsertifikater*. Hentet 02.01.2021 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=49304>
- Stortinget (udatert a). *Voteringsoversikt for sak: Representantforslag om utarbeidelse av detaljert regelverk for åpning og tildeling av konsesjoner innen havvind*. Hentet 12.01.2021 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=71701&dnid=1>
- Stortinget (udatert b). *Representantforslag om norsk satsing på havvindindustri*. Hentet 12.01.2021 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75847>
- Stortinget (udatert c). *Voteringsoversikt for sak: Representantforslag om investeringer i en norsk industriell satsing på flytende havvind*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=78689&dnid=1>
- Stortingstidende nr. 93 (2018-2019). (2019). *Møte onsdag den 19. juni*, Stortinget
- Sved, R. (2019, 09. mai). Vindkraftopprør i emning. *Kommunal Rapport, Kommentar*. Hentet fra <https://www.kommunal-rapport.no/kommentar/vindkraftoppror-i-emning/110833!/>
- Sørensen, K.H. (2007). "Fra "hvite kull" til grønn varme? utfordringer for energi" i M. Aune & K.H. Sørensen (red.). *Mellom klima og komfort – utfordringer for en bærekraftig energiutvikling*, 9-28. Trondheim: Tapir
- Tjernshaugen, A. & O. Langhelle (2011). "CCS som politisk lim" i O. Wicken, J. Hanson & S. Kasa (red.). *Energirikdommens paradokser*, 174-192. Oslo: Universitetsforlaget
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis. 2. utgave*. Trondheim: Gyldendal
- Tollaksen, T.G. (2020, 4. mai). Slik dekker staten nesten hele Equinors klimaplan. *E24*. Hentet fra <https://e24.no/olje-og-energi/i/50gaOW/slik-dekker-staten-nesten-hele-equinors-klimaplan>
- Topdahl, R.C. (2019, 27. september). Er «avhengig» av statsstøtte – selv om de kan skrive av det meste på skatten. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/rogaland/er-avhengig-av-statsstotte--selv-om-de-kan-skrive-av-det-meste-pa-skatten-1.14717518>
- Unruh, G. C. (2000). Understanding carbon lock-in. *Energy Policy* 28(12), 817-830. [https://doi.org/10.1016/S0301-4215\(00\)00070-7](https://doi.org/10.1016/S0301-4215(00)00070-7)
- Unruh, G. C. (2002). Escaping carbon lock-in. *Energy Policy* 30(2002), 317-325. [https://doi.org/10.1016/S0301-4215\(01\)00098-2](https://doi.org/10.1016/S0301-4215(01)00098-2)
- Warren, C.D.; C. Lumsden, S. O'Dowd, and R.V. Birnie (2005). Green on green: Public perceptions of wind power in Scotland and Ireland. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(6), 853-875.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press

- WindEurope (2019). *Our energy, our future: How offshore wind will help Europe go carbon-neutral* (Rapport). Hentet fra <https://windeurope.org/wp-content/uploads/files/about-wind/reports/WindEurope-Our-Energy-Our-Future.pdf>
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008). *Implementering af politik*. Aarhus: Hans Reitzels forlag
- Yin, R. K. (2009). "Introduction: How to Know Whether and When to Use Case Studies as a Research Method" i R.K. Yin. *Case Study Research: Design and Methods*, 1-23. Thousand Oaks, CA: SAGE
- Østgårdsgjelten, R. (2016, 29. desember). OPEC: Gjenferdet som skremte verden. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/WLeOa/opec-gjenferdet-som-skremte-verden>

Vedlegg

Vedlegg 1: Informantliste

Navn	Nåværende stilling	Tidligere stilling av relevans	Dato	Sted/ format
Bae, Jan-Magne	Seniorrådgiver, Avdeling for klima, industri og teknologi, OED		07.07.2020	Videoanrop
Eik, Arne,	Forretningsutvikler flytende havvind, Equinor		30.01.2020	Fornebu /Equinors Oslokontor
Elvestuen, Ola	Storingsrepresentant for Venstre, Finanskomiteén	Klima- og miljøminister, Venstre (17.01.2018-24.01.2020). Leder (22.10.2013 - 30.09.2017) og stortingsrepresentant i Energi- og miljøkomiteén, (17.10.2013 - 22.10.2013), for Venstre	09.07.2020	Videoanrop
Evang, Jon	Fagansvarlig energi, ZERO	Senior kommunikasjonsrådgiver, OED	31.01.2020	Oslo
Hansson, Rasmus	Daglig leder, Handelens miljøfond	Storingsrepresentant for MdG, Energi- og miljøkomiteén (17.10.2013 - 30.09.2017)	26.06.2020	Telefon
Haltbrekken, Lars	Storingsrepresentant for SV, Energi- og miljøkomiteén	Storingsrepresentant for SV, Energi- og miljøkomiteén (12.10.2017 - 30.09.2021). Leder i Naturvernforbundet (2005-2016)	20.07.2020	Videoanrop
Hustad, Johan	Direktør, NTNU Energi. Styremedlem, Energi21 (fra 2019).	En rekke stillinger ved NTNU og SINTEF, innen fornybar energi og energi	24.01.2020	Trondheim
Kroepelien, Knut	Administrerende direktør, Energi Norge		15.04.2020	Telefon

Lien, Tord	Regiondirektør, NHO Trøndelag	Olje- og energiminister for FrP (16.10.2013-20.12.2016.)	21.01.2020	Trondheim
Lier-Hansen, Stein	Administrerende direktør, Norsk Industri	Statssekretær for Ap/Jens Stoltenberg, Miljøverndepartementet (2000-2001). Leder, Prosessindustriens landsforening (2002-2004)	27.06.2020	Telefon
Lindahl, Håkon	Politisk rådgiver for energi og miljø, Miljøpartiet de Grønne	Fagsjef, Klima- og miljøavdelingen, Framtiden i våre hender	24.06.2020	Videoanrop
Mühlbradt, Tor	Spesialrådgiver, Innovasjon Norge		17.04.2020	Videoanrop
Nakstad, Nils Kristian	Administrerende direktør, Enova		12.05.2020	Telefon
Nesse, Arvid	Klyngeleder, Norwegian Offshore Wind Cluster. Leder, MetCentre		29.06.2020	Videoanrop
Taksdal, Tollef	Underdirektør, Energi- og vannressursavdelingen, OED		26.06.2020	Telefon
Teigland, Wenche	Investor i ulike fornybare energiselskaper	Styreleder, Vestavind Offshore	14.04.2020	Videoanrop
Tunstad, Hege	Senior kommunikasjonsrådgiver, NHO Trøndelag	Kommunikasjonsansvarlig, NTNU Energi (2016-2020).	24.01.2020	Trondheim
Westgaard-Halle, Lene	Storingsrepresentant for Høyre, Energi- og miljøkomitéen	Leder for finans, ZERO (2014-2017)	03.08.2020	Videoanrop
Willoch, Daniel	Policyrådgiver og industrikontakt for foreningens arbeid med havenergi, NORWEA		23.06.2020	Oslo /NORWEAs hovedkontor
Anonyme		Akronym		
Storingsrepresentant fra Høyre, medlem i Energi- og miljøkomitéen		Storingsrepresentant Høyre	15.06.2020	Videoanrop
Aktør fra prosjektutviklersiden		Prosjektaktør	27.03.2020	Videoanrop

Aktør fra rederibransjen	Rederiaktør	14.08.2020	Videoanrop
--------------------------	-------------	------------	------------

Annen kommunikasjon

I enkelte tilfeller ble et behov for avklaringer i etterkant av intervjuene. Dette ble da gjort over e-post (merket "personlig kommunikasjon" i oppgaven). Under følger utfyllende liste:

Informant	Relevant stilling	Dato
Flakne, Eiliv	Kommunikasjonssjef, Enova	03.02.2021
Landbø, Trond	Seniorrådgiver, Dr. techn Olav Olsen	05.04.2021
Mühlbradt, Tor	Spesialrådgiver, Innovasjon Norge	01.02.2021
Teigland, Wenche	Tidligere styreleder, Vestavind Offshore	28.01.2021

Vedlegg 2: Intervjuguide

Denne intervjuguiden ble brukt til intervjuet med NORWEA. Hovedspørsmålene har vært de samme i de ulike intervjuene, men den enkelte guide er tilpasset objektet. Vedlegget er ment å vise dette.

1. **Først og fremst; tusen takk for at du stiller opp til intervju!**
2. **(Presentere meg selv). Mitt prosjekt er å analysere utviklingen av norsk havvind som politikkfelt i perioden 2012-medio 2020. Målet er å antyde hvordan henholdsvis endrede politiske-, teknøkonomiske omstendigheter og innovasjon har bevirket den seinere investeringstakten.**
 - **Formålet er slik gjennom forklaringen av (1) feltets utvikling i perioden å forklare (2) hvorvidt vi ved de seinere hendelsene er vitne til begynnelsen på en reell politisk omstilling, eller om mulighetsvindue bare tilsynelatende er åpnet for en regimeendring.**
 - **Dette gjør jeg ved hjelp av dokumentstudie, prosess-sporing og intervjuer**
 - **Jeg snakker med representanter for departementer, næringsliv, fagforeninger, miljøorganisasjoner og andre interesseorganisasjoner**
3. **Jeg forestiller meg at intervjuet kan ta ca 45 minutter. Stemmer dette greit?**

1. Hvor lenge har du jobbet med havvind?
2. Kan du beskrive hva som har kjennetegnet det generelle ordskiftet rundt havvind mellom 2012-2020? Eventuelt kun fra 2017, om det er lettere.
 - 2.1 Har dette endret seg i perioden?
 - I så fall; hvordan?
3. Hva er NORWEAs standpunkt vedrørende bygging av utenlandskabler for økt krafteksport/utveksling, og utbygging av havvind i tilknytning til dette?
 - 3.1 Er utbygging av klimavennlig kraft fra havvind et tilstrekkelig stort gode til at man er villige til å ta de angivelige fordelings effekter som økt utveksling med det europeiske strømmettet ved å bygge for eksempel NorthConnect, vil gi?
 - 3.1.1 Hva er den relative vekten av NORWEAs ambisjoner for norsk havvindsatsning: Mellom en som innebærer utbygging av kraft for eksport og slik et bidrag til Norges rolle som Europas grønne batteri – eller handler disse som i Energi21-strategien hovedsak om eksport av teknologi og tjenester tilknyttet drift og vedlikehold?
 - 3.2.1 Politisk sett; er det realistisk, tror du, at Norge på sikt kan ta del i det europeiske kraftmarkedet og slik at også norsk *kraft*produksjon fra havvind kan vokse fram?
 - 3.2 Norges Rederiforbund har kritisert regjeringens havvindstrategi – ”Strategi for flytende havvind” (Prop. 1 S (2016-2017)), for i kraft av manglende virkemidler og ambisjoner å

ikke oppfylle kravene til en strategi. Hvordan stiller NORWEA seg til samme dokument?

Jeg har lest NORWEAs høringssvar til forslaget til forskrift til Havenergilova og åpning av områder.

4. Hvordan har du og NORWEA utover dette vært involvert i arbeidet med forslaget om åpning av områder for utbygging av havvind som nylig ble vedtatt?
 - 4.1 Hvem har vært pådriverne for at to områder ble vedtatt åpnet?
 - Bremsklosser?
 - 4.2 Den tilsynelatende politiske satsningen på havvind – er den industri-/næringsdrevet eller politisk drevet?
 - 4.3 Hva er det relative innslaget av nærings- eller industripolitikk?
 - 4.4 Hva er det relative innslaget av klimapolitikk?

5. Styringsavtalen mellom Enova og OED ble revidert i 2016 (fra 2017).
 - *Endring i formålsparagraf*
 - *Økt tilføring av midler (opptrapping i årlig bevilgning til Energifondet til 2 mrd kroner*
 - 5.1 Vet du hvor initiativet til å endre denne styringsavtalen kom fra? Mandat og bevilgning?
 - 5.2 Har dere på noen måte blitt tatt inn i vurderinger i denne sammenheng?
 - 5.3 Havvind kom på sett og vis tilbake på departementets dagsorden i 2017. Er det snakk om noen økt vilje her - et vendepunkt – eller bare business as usual?
 - 5.3.1 I så fall; skyldes dette personskifter på Stortinget og i Energi- og miljøkomiteén eller helt andre ting?

6. Hywind Tampen: Har NORWEA på noen som helst måte blitt konsultert fram mot denne beslutningen?

7. *Muligheten for Enova til å bevilge til prosjekter lik Equinors elektrifisering av Hywind Tampen har vært til stede siden denne styringsavtalen ble revidert, hvis jeg har forstått det riktig.*

Bevilgninger som Enovas til Equinors Hywind Tampen – kan det tenkes at dette **fortrenger** investeringer til og/eller samarbeid mellom andre prosjekter/næringsaktører, som kunne bidratt til **større skalautvikling og kostnadsreduksjoner**, på sikt?

7.1 Er det bestemte faktorer som er årsak til at Equinor eller Enova har valgt å gjøre dette akkurat i 2019, eller til at man velger å åpne områder – nå har dette vært en prosess som har pågått noen år, men – akkurat i 2020?

7.1.1 Hvor stor rolle spiller kostnadsreduksjoner på havvind? Disse har falt stødig de siste tiårene, har kostnadene falt så mye bare de fire-fem siste årene at dette nå regnes å kunne bli konkurransedyktig innen rimelig tid?

7.2 Finansdepartementet var imot å bruke petroleumsskatteregimet for prosjektet Siragrunnen (2009, 2015). Nå var Siragrunnen et bunnfast prosjekt, men jeg spør likevel: Er det andre forskjeller mellom de to prosjektene som kan være årsak til at regjeringen/departementet er villige til dette i dag - for Hywind Tampen?

8. Forskriften til havenergilov og åpningen av områder for to uker siden – betyr dette noe i praksis? Fremtiden vil jo vise, men framstår det slik du ser det som trolig ut fra eksisterende insentiver at forskriften vil gi noen reell endring?

Nå vil jeg stille noen spørsmål som handler om det politiske lederskapet i perioden:

9. Har det vært vesentlig endring i viljen til å satse på havvind etter at FrP gikk ut av regjering?

Normann (2015) beskriver tidligere olje- og energiminister Ola Borten Moe som langt mer kritisk til utbygging av havvind enn forgjengerne, især Åslaug Haga.

9.1 Hvordan har skiftet av olje- og energiminister fra Freiberg og Listhaug til Tina Bru påvirket departementets interesse og beslutningsvilje innenfor havvind?

9.1.1 Er det tenkelig at et annet utfall av forslaget ville vært mulig med Freiberg (/Listhaug) som minister?

9.1.2 Er det personforskjeller her?

10. Har det vært vesentlig forskjell i viljen til å satse på havvind mellom Kjell-Børge Freiberg og Terje Sjøviknes?

11. Tror du Equinors lederskifte i 2014 har hatt noe å si for viljen i selskapet til å diversifisere seg i fornybar retning?

12. Havvind og landbasert – hvordan opplever du at det politiske lederskapet ser på forholdet mellom disse to energiteknologiene; er de separate (potensielle) næringer eller er det ved den øyensynlige havvindsatsningen, slik du ser det, noe element av avledningsmanøver, fra politisk hold?

12.1 Har det såkalte vindkraftopprøret på land gjort det politisk lettere å satse på havvind – altså Hywind Tampen og åpningen av områdene Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II – landbasert er jo mer kostnadseffektivt?

13. Hva er barrierene for en kommersiell satsing på havvind i Norge i dag, mener du?

- Evt: (a) flytende
(b) bunnfast

13.1 Slik jeg leser NORWEA er oppfatningen at man ikke primært trenger mer (støtte til) forskning og utvikling, men snarere til å bygge kommersielle parker som kan drive frem skala. Er dette riktig?

13.1.1 Er fokuset på R&D i satsningen på havvind per i dag overdrevet?
Representerer den et problem?

13.1.2 Er det behov for (ytterligere/bedre) støtteordninger? Låne- og garantiordninger – eller bør havvind bygges ut på markedsvilkår? Leterefusjonsordning (a la MdG)?

13.2 Naturvern hensyn?

13.2.1 Er samordningen mellom NVE og OED god nok til å sikre forutsigbare prosesser som konsesjonstakere er villige til å gi seg i kast med?

- Empiriske eksempler?

14. Slik du ser det; har koronapandemien framskyndet eller forsinket prosesser knyttet til havvind?

14.1 Prosessen med forslag til utbyggingsområder – som planlagt. Annet?

15. Er det noe vi ikke har snakket om som du ønsker å legge til?

16. Er det andre personer du tenker jeg kan ha nytte av å snakke med?

Er det personer du har omtalt i intervjuet som skal anonymiseres?

Ønsker du sitatsjekk?

